

République Démocratique du Congo

Ministère des Finances

Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du FED (COFED)

**ÉTUDE D'IDENTIFICATION D'UN PROGRAMME POUR L'AMÉLIORATION
DES RECETTES FISCALLES ET DOMANIALES EN RÉPUBLIQUE
DÉMOCRATIQUE DU CONGO
(COMPOSANTE « RESSOURCES NATURELLES » D'UN PROGRAMME
D'APPUI À LA GOUVERNANCE EN RDC)**

Programme 9/ACP/ZR/009 « Facilité de coopération technique »

Rapport d'étude

Alain Karsenty
CIRAD, France

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1. L'utilisation des ressources naturelles en RDC est depuis deux siècles au cœur des problèmes de droits de l'homme, de développement et de gouvernance. Au-delà des clichés (« le Congo, scandale géologique »), il reste que les revenus des ressources naturelles ont constitué par le passé 60 % des recettes de l'État (années 1980). Aujourd'hui, c'est l'aide internationale qui représente 50 à 60 % des recettes budgétaires de l'État. Les recettes fiscales minières (diamant inclus) ne représentaient en 2004 que \$ 15,4 millions, soit environ 2,5 % du budget annuel de la RDC. Le FMI estime que le potentiel de revenus minier est **au minimum** dix fois supérieur, à périmètre constant. Dans le domaine forestier, les recettes fiscales approchaient les \$ 3,5 millions en 2004.
2. Les causes de la quasi insignifiance des recettes fiscales issus des ressources naturelles tiennent à plusieurs raisons. La *première* est l'effondrement des productions minières dans les années 1990 accompagnée du démantèlement de nombreuses unités industrielles d'exploitation et de transformation. Une *deuxième* raison est l'exemption de nombreuses taxes dont bénéficient des grandes sociétés publiques ou privées du fait de leur situation financière désastreuse (clause dite de « cas de force majeure »). D'après un document du CAMI (Cadastre Minier) l'agrément indu des cas de force majeure se chiffre à près de \$ 44 millions. Une *troisième* raison est à rechercher dans les clauses contractuelles parfois très avantageuses obtenues par les sociétés minières dans des périodes antérieures à l'installation du gouvernement de transition (voir les informations contenues dans le rapport de la commission parlementaire dite « commission Lutundula ») mais aussi après 2001, notamment dans la période de grave dysfonctionnement du CAMI (du 26 juin 2003, date d'ouverture, au 15 mars 2004). Une *quatrième* raison est le non respect par le gouvernement des règles prévues par les codes miniers et forestiers, quant à l'attribution des concessions ; dans le secteur forestier, plusieurs millions d'hectares de concessions¹ ont été attribuées sans le recours à l'adjudication prévue par la loi 11/02, et en dépit du moratoire sur l'attribution de nouveaux permis forestiers de mai 2002 ; dans le secteur minier, le CAMI souligne que, pour les gisements « étudiés, documentés, bien localisés et considérés comme une valeur importante », les dispositions légales prévoient que les attributions soient faites par appel d'offres. Or, aucun des droits miniers accordés sur ces gisements connus et documentés n'a été attribué en suivant la procédure d'adjudication. La *cinquième* raison est liée aux fraudes de différentes natures, incluant le recours aux prix de transfert (sous évaluation volontaire de la valeur des produits exportés pour diminuer les Droits et Taxes de Sortie), la contrebande de pierres précieuses, l'utilisation de Permis de Recherche miniers au lieu des Permis d'Exploitation (plus taxés), etc.
3. Du fait de l'état désastreux des finances publiques, le salaire moyen des fonctionnaires, cadres et simples agents en charge du contrôle est dérisoire, dans la mesure où il ne dépasse pas quelques dizaines de dollars par mois et qu'il n'est parfois tout simplement pas versé – ou avec des retards très importants. En outre les agents de terrain ne disposent d'aucun moyen de déplacement et sont dépendants des agents économiques qu'ils sont censés contrôler pour effectuer leurs tâches de vérification. **Dans ces conditions, la probabilité que les agents, non seulement cèdent à la corruption, mais la sollicitent, est très élevée, dans la mesure où il s'agit simplement pour les plus modeste d'entre eux de survivre matériellement.** Aux niveaux des agents plus élevés dans la hiérarchie, l'organisation de véritables systèmes de prélèvements illicites est fréquemment mentionnée et s'apparente, là, à des systèmes mafieux.
4. Outre la situation matérielle des agents, il existe nombre de structures publiques créées par le passé pour des raisons d'opportunité plus ou moins justifiées à l'époque, et jamais supprimées depuis, qui ne disposent pas d'autres moyens pour se perpétuer que de tenter d'extorquer des

¹ Le chiffre exact ne sera connu que lorsque le Consultant en charge d'une étude préparatoire à la conversion des anciens titres forestiers en concessions prévues par le nouveau Code aura rendu son rapport.

sommes d'argent aux opérateurs économiques en les qualifiant de « taxes ». Dépourvus de revenus de par la centralisation des systèmes de fiscalité sur les ressources naturelles, les instances locales d'autorité ont mis en place des systèmes semblables, qui viennent parfois se superposer aux prélèvements des structures nationales. Ceci constitue le champ mouvant de la « parafiscalité » dont un rapport bien connu au Congo (Rapport Tazartès, 2002) a montré l'ampleur tout à fait inhabituelle. Ces systèmes de rackets plus ou moins organisés et habillés par des textes réglementaires incertains, qualifiés aussi de « tracasseries », constituent une source d'insécurité et de coûts supplémentaires pour les investisseurs responsables.

5. **La « parafiscalité », qui se confond vite avec la corruption, pèse d'une manière significative sur les entreprises**, notamment celles qui souhaitent travailler dans un cadre légal et transparent. Non seulement cela décourage ce type d'investisseurs, mais **cela réduit objectivement les marges de manœuvre du gouvernement pour mettre en place des dispositifs fiscaux** qui accroissent les prélèvements légaux et destinés au Trésor Public, au risque de fragiliser certaines filières ou de voir ses propositions fortement combattues, comme l'a montré le débat autour des réformes fiscales dans le secteur forestier entre 2002 et 2004. Le manque d'investissement responsable couplé à la concurrence faite par la « parafiscalité » au système fiscal abondant le Trésor, réduit à peu de choses l'investissement privé et la capacité de financer des dépenses publiques.
6. L'effondrement des infrastructures de transport et de communication constitue également un handicap pour les opérations de contrôle, notamment quand l'exploitation s'effectue sur de vastes superficies. Les systèmes d'information statistiques sectoriels sont fortement dégradés, à l'exception de la filière diamant, qui a profité de la dynamique associée au Processus de Kimberley. Les capacités des administrations de collecter et de traiter l'information sont limitées par le manque chronique d'équipement de communication (connexions Internet, fax, téléphonie fixe) qui rend très difficile le contact avec les provinces (où s'effectue la production), par les conditions de travail très difficiles dans des locaux vétustes et sous-équipés. **Le manque de formation des agents de la structure chargée de la collecte des recettes administratives et domaniales (la DGRAD) en ce qui concerne les dimensions techniques relatives aux matières qu'ils ont à encadrer (le bois, les minerais...) rend improbable l'utilisation des informations recueillies pour des contrôles de cohérence** (afin de repérer des fraudes présumées ou des erreurs probables de saisie). Plus grave encore, **la DGRAD ne contrôle qu'une portion des recettes administratives qu'elle est censée encadrer**, les taxes d'abattage de l'exploitation forestière collectées, en principe, par ses agents en province n'apparaissant pas dans ses comptes.
7. Le peu de bénéfices dont les populations retirent à l'heure actuelle de l'utilisation des ressources naturelles est patent, même s'il convient de souligner également que les activités industrielles d'extraction, de récolte et de transformation des ressources naturelles sont les seules susceptibles d'offrir des emplois relativement stables dans des régions où aucune autre alternative d'emploi salarié dans le secteur manufacturier ou agricole n'existe. **La production actuelle dans les filières est constituée très majoritairement des productions artisanales relevant souvent du secteur informel** (« small-scale mining », « creuseurs », « scieurs de long »). C'est le cas pour 80 % du diamant, pour une grande part des autres produits miniers et pour la majorité de la production de bois d'œuvre. On estime à plus d'un million le nombre de creuseurs en quête de diamants, et il y aurait plusieurs millions de mineurs artisanaux sur tout le territoire. Ces acteurs sont soumis à une « parafiscalité » importante de la part des agents locaux de contrôle et des autorités locales, mais acquittent encore moins de taxes abondant le Trésor que les opérateurs industriels. Les enjeux en terme d'identification, d'encadrement et mise en place de système de traçabilité des productions sont très importants et rendus difficiles par le nombre de personnes concernées et l'étendue du territoire.

8. Le système de collecte des recettes sur l'utilisation des ressources naturelles (recettes fiscales spécifiques, qui ne comprend pas, notamment, l'impôt sur les sociétés) est très centralisé, confié à la DGRAD qui dispose d'antennes provinciales sur tout le territoire. Aux points de sortie, c'est le service des douanes (l'OFIDA) qui collecte les Droits et Taxes de Sortie pour le compte de la DGRAD – mais qui, en fait, les reverse directement au Trésor, minorées d'un pourcentage de 5% qu'elle prélève légalement pour son fonctionnement à l'instar d'autres organismes de collecte comme la Direction Générale des Impôts. Que ce soit dans le secteur minier ou le secteur forestier, il est prévu qu'un certain nombre de taxes soient partiellement rétrocédées aux Entités Administratives Décentralisées (EADs), à hauteur de 40% avec une répartition subséquente de 25% à la Province et 15% au Territoire. **Malgré les assurances de la Banque Centrale (en charge de la gestion du Trésor) quant à l'effectivité des rétrocessions, il semble que celles-ci sont peu effectives.** Complémentairement, les revenus qui parviennent au niveau des Provinces ne sont pas reversés aux territoires et pas utilisés pour réaliser des infrastructures à usage communautaire, comme le prévoit le Code Minier. **La nouvelle constitution, promulguée en février 2006, change le sens de la rétrocession, les Provinces retenant à la source leur quote-part de revenus des ressources naturelles et rétrocédant au Trésor Public les 60% dus sur les taxes concernées.** Cette disposition ne devrait pas entrer en vigueur avant 3 à 4 ans, mais elle interviendra dans la durée du PAG. Toutefois, si les Provinces seront assurées de conserver leur dû fiscal, rien ne garantit pour autant que l'utilisation de ces recettes sera plus transparente et bénéficiera réellement aux populations locales. Il y a là un chantier majeur de gouvernance, d'autant plus que le nombre de provinces passera de 11 à 26 dans le même temps.
9. Les ministères congolais et la plupart des structures publiques avaient pris l'habitude de bénéficier de privilèges à travers l'existence de « budgets pour ordre » qui leur permettaient soit de conserver une fraction des taxes prélevées, soit d'établir des prélèvements sur différentes activités économiques ou actes administratifs. Ces sommes permettaient aux ministères de subsister, en l'absence de dotations en investissement ou en fonctionnement d'un État impécunieux. Les réformes économiques appuyées par les institutions de Bretton-Woods (IBWs) ont conduit à établir le principe « d'unicité de caisse » qui supprime les privilèges de prélèvement direct propres au fonctionnement des budgets pour ordre, sans forcément supprimer le droit de disposer de la somme correspondante après une « rétrocession » par le Trésor. **Mais ces rétrocessions ne sont pas effectuées, ce qui asphyxie financièrement les ministères et les poussent à remettre en place des dispositifs de financement parallèle à la légalité douteuse, voire à « instrumentaliser » les opérations de contrôle dans le but de trouver des sources de revenus.**
10. Des constats précédents, on peut comprendre que **sans amélioration matérielle sensible de la situation des agents et de renforcement des structures de collecte fiscales et de contrôle, il est illusoire d'attendre des améliorations durables dans la collecte des revenus, le respect de la loi par les agents et le contrôle de légalité sur les opérateurs économiques ou l'utilisation transparente des revenus issus des ressources naturelles au niveau local.** Compte tenu de l'étendue des besoins financiers correspondant à une amélioration matérielle sensible qui mettrait les agents dans des situations susceptibles de les prémunir contre le besoin de recourir à la corruption, on ne peut espérer que des **progressions par paliers**, qui ne pourront guère aller plus vite que le redressement économique du pays tout entier. En outre, dans la mesure où des systèmes parallèles de toute sorte ont été mis en place par les agents chargés du contrôle à différents niveaux (à commencer par les responsables des attributions de permis), on peut penser que **l'amélioration des conditions des agents est une condition, certes nécessaire, mais insuffisante pour améliorer la gouvernance des ressources naturelles.**
11. Dans la mesure où les moyens disponibles pour la composante « ressources naturelles » du PAG sont évidemment limités, **le renforcement des institutions publiques en charge de la gestion des ressources naturelles à l'échelon national et local doit s'accompagner de la**

mise en place de mécanismes visant à limiter les possibilités de fraude, en recourant ou en impliquant, lorsque cela s'avère possible et pertinent, des intervenants extérieurs aux systèmes de gestion établis dans les ministères. En même temps, et pour de simples raisons d'efficacité et de durabilité des systèmes mis en place, il convient **d'éviter les duplications de fonction et la substitution pure et simple des structures de l'État par des prestataires externes**.

12. Dans le domaine des ressources naturelles, les niveaux de recouvrement sont notoirement très faibles, et la valeur ajoutée des productions est très limitée, ce qui réduit la matière taxable. **Un accroissement des taux de recouvrement est de nature à dégager les moyens financiers nécessaires à pérenniser les instruments de contrôle et de transparence**, tout en abondant le Trésor public. Dans la mesure où une amélioration de la gouvernance contribue à la sécurisation des agents économiques, cela doit favoriser les investissements de long terme générateurs de valeur ajoutée, et permettre l'élargissement de la base fiscale. Ainsi pourrait s'amorcer un cercle vertueux qui pourrait assurer la pérennisation du financement des activités et mécanismes proposés dans le cadre du présent rapport, après la durée prévue du projet d'appui à la Gouvernance.
13. Il ne fait pas de doute qu'une partie importante des manques à gagner de l'État vient et viendra des contrats « léonins » signés par différentes autorités avec des opérateurs peu scrupuleux ou ayant bénéficié d'un « effet d'aubaine ». Nombres d'homme politiques et de fonctionnaires congolais, des personnalités étrangères comme l'ancien PGD de la Gécamines², ainsi qu'une large partie de la presse congolaise, appellent à un réexamen de l'ensemble des contrats passés dans le secteur minier. Dans le secteur forestier, une Commission interministérielle sera chargée de statuer sur la validité des attributions de concessions effectuées après la conclusion du moratoire de mai 2002. Mais étant donné la dimension extrêmement politique de la décision d'entreprendre de telles révisions, il n'a pas été proposé d'inclure une activité spécifique sur cette question dans la composante « ressources naturelles ». Par contre, le volet « Finance Publiques » prévoit l'appui aux systèmes de contrôle internes et externes de l'État, et on peut envisager, par exemple, qu'une commission parlementaire se saisisse de cet instrument pour faire avancer ce dossier.
14. Les activités et mécanismes proposés sont détaillés dans les pages suivantes.

² Robet Crem ; voir <http://www.congolite.com/polsoc101.htm>

Mécanismes proposés :

A 1. Appui à la constitution et au fonctionnement d'un programme interministériel de sécurisation des recettes spécifiques issues des ressources naturelles (mines, forêts, hydrocarbures)

Le principe est de regrouper dans un même lieu et au sein d'une même structure (un programme, matérialisé par une cellule), des agents du Ministère en charge des Finances et des agents des ministères sectoriels concernés (en général des fonctionnaires mis à disposition, mais également des agents contractuels).

Justification :

A l'heure actuelle la fonction de détermination de l'assiette fiscale est confiée aux ministères sectoriels, l'ordonnancement et le recouvrement est confié à la DGRAD, qui dépend du Ministère des Finances. Cette séparation des fonctions est parfois source de confusion, dans la mesure où les services ne travaillent pas toujours sur les mêmes fichiers et ne partagent pas les mêmes procédures de vérification. En outre, dans un pays où la communication informatique et téléphonique est de mauvaise qualité, la non réunion de ces fonctions favorise les erreurs et rend difficile les contre vérifications, ce qui rend difficile la lutte contre la fraude. En 2004, une visite à la DGRAD a permis de constater que des erreurs importantes (erreurs sur les ordonnancements contributables, erreurs sur les provinces bénéficiaires des rétrocessions...) s'étaient glissées dans la transmission des informations entre le Ministère en charge des forêts et la DGRAD pour la collecte de la redevance forestière annuelle. C'est ce même travail sur les fichiers de la DGRAD qui a permis de constater que, outre les erreurs de saisie, le Ministère en charge des forêts avait délivré de nombreuses concessions postérieurement au moratoire sur l'attribution des permis forestiers instauré par le Gouvernement en 2002.

Une structure interministérielle de sécurisation des recettes spécifiques, pilotée par le Ministère en charge des finances et associant les ministères sectoriels doit s'appuyer sur un **système d'information intégré des flux de matière taxable** (production, exportation, surfaces détenues...). A l'heure actuelle, ces systèmes d'information sectoriels n'existent virtuellement pas (sauf en ce qui concerne le Cadastre Minier). Il s'agit d'une faiblesse, mais également d'une opportunité pour concevoir et mettre en place des systèmes d'information sur les ressources naturelles **pleinement intégrés au dispositif de collecte des recettes fiscales spécifiques**, et gérés par une structure spécialisée disposant d'un fort appui politique, dotée en ressources humaines et en équipements de haut niveau. De par son pilotage par le Ministère en charge des finances, la structure disposerait d'un poids politique important pour obtenir des informations précises et rapides de la part des Douanes et de l'organisme de contrôle des exportations, l'OCC.

Une telle structure serait dotée d'un manuel de procédure approprié, gage d'efficacité et point de référence pour des **audits externes réguliers**. En matière de rémunération, il conviendra de déterminer avec les autorités concernées, la possibilité de primes incitatives appuyées sur des évaluations régulières de performance des agents mis à disposition ou recrutés par le programme.

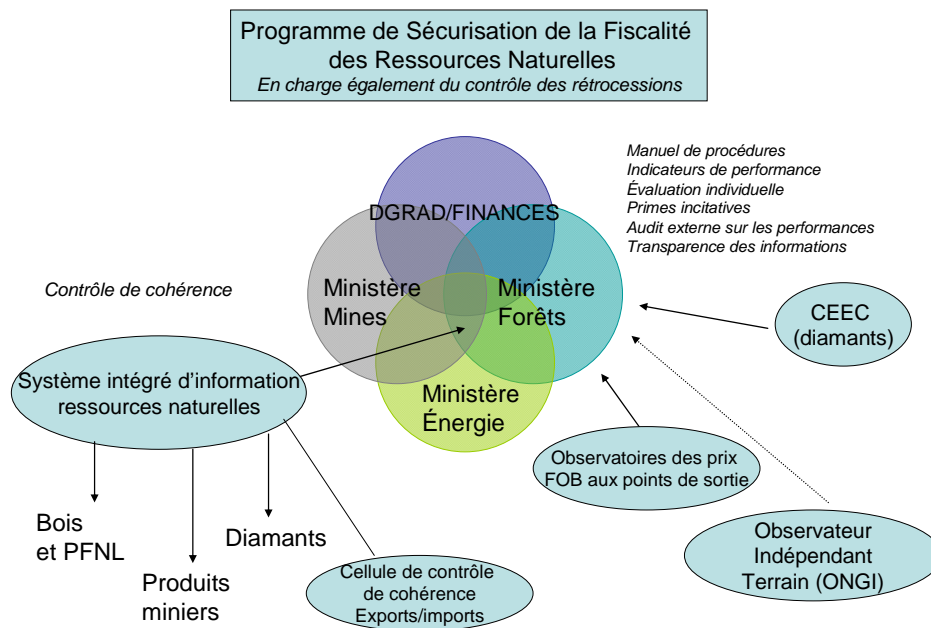
Le programme aurait la charge de veiller à la rétrocession des recettes collectées aux EADs, sur la base des textes réglementaires et des sommes effectivement collectées par la structure. Dans ce domaine, l'implication d'ONGs pour le suivi de ces rétrocessions pourrait être envisagé (voir activité prévue...). L'ensemble des données (volume et valeur des exportations, recettes fiscales collectées par filière et pour chaque taxe ou redevance, écarts entre les données d'exportation et les données d'importation des pays tiers...) serait publié chaque année par le Programme.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer financièrement la constitution, l'équipement et le fonctionnement d'un programme interministériel de sécurisation des recettes issues des ressources naturelles, associant la DGRAD et les services d'assiette des ministères sectoriels (mines, forêts, énergie).

Le soutien pourra prendre la forme de moyens financiers pour :

- *réhabilitation de locaux mis à disposition par le ministère*
- *équipement du service (informatique, connexion Internet, moyens collectifs de transport)*
- *versement de primes de performance*
- *mise en place de systèmes d'information*



A 2. Appui à la constitution d'un observatoire des prix fob des bois exportés

Justification :

Les prix FOB des « commodités » sont utilisés pour établir des comparaisons internationales, fixer des taxes et sont recensés partiellement dans des bases de données internationales. En principe, le prix FOB d'une même essence devrait être comparable dans les ports d'Afrique centrale (Douala, Pointe-Noire, Matadi...). En pratique, les essences ne sont pas toujours de même qualité, les filières d'achat peuvent être très segmentées et des conditions commerciales particulières prévalent dans chaque port, ce qui peut conduire des prix FOB assez différents d'un port maritime à l'autre.

- En RDC, pour les ports de Matadi et Boma, il semble que de nombreux facteurs concourent à ce que les prix FOB soient sensiblement inférieurs à ceux pratiqués dans d'autres ports d'Afrique centrale..

Les valeurs FOB recensées dans les sources d'information internationales – par exemple l'agence Reuters, la SGS, la revue *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, le *Market News Service* de l'OIBT (Organisation Internationale des Bois Tropicaux), sont sensiblement différentes de celles qui sont indiquées par les opérateurs économiques en RDC, et a fortiori des valeurs mercuriales en vigueur en RDC. Il est important de noter qu'aucune de ces sources n'effectue actuellement de collecte

d'information en RDC, et que les prix FOB relevés pour des essences communes de la sous-région comme le Sapelli, le Sipo ou l'Iroko sont ceux relevés à Douala ou à Pointe-Noire.

Une bonne partie des taxes forestières dépendent de ces relevés des prix FOB, qui n'ont pas été mis à jour depuis des années, faute de source de connaissance spécifique et de moyens pour réunir la commission de fixation des mercuriales.

Mécanisme ou activité proposée :

Observatoire des prix FOB pour déterminer la valeur commerciale des bois exportés, qu'ils soient en grumes ou transformés.

Cet observatoire serait confié à un prestataire international de service spécialisé dans ce type d'observations. Sa mission serait d'établir des relevés réguliers des prix FOB moyens généralement pratiqués pour l'exportation des bois aux ports maritimes. Le rythme des relevés semestriels peut être acceptable dans un premier temps, mais un rythme trimestriel serait l'idéal. Le prestataire de service enverra ses rapports au Programme de Sécurisation, qui pourra fournir le budget pour réunir la commission de fixation des mercuriales, si le besoin de rajustement de ces mercuriales est manifeste.

A 3. Appui à la constitution d'une cellule d'analyse de la cohérence des données statistiques concernant les produits issus des ressources naturelles

Justification :

Il est fréquent de constater des disparités entre (i) les données de production et d'exportations des filières de produits issus des ressources naturelles, telles qu'elles sont enregistrées par les services des ministères sectoriels, le service des douanes et/ou les sociétés de contrôle, (ii) les déclarations d'importations pour ces produits relevés par les services des douanes des pays tiers.

Mécanisme ou activité proposée :

Une cellule de cohérence des données logée auprès du Programme de sécurisation

Le rôle de la Cellule de cohérence des données sera de réunir les données collectées par les différentes sources aux différents points de la filière (production, transformation, exportations, importations par les pays tiers), d'analyser les écarts, de tenter d'en déterminer les raisons, et de rapporter régulièrement au Programme de sécurisation des recettes. La cellule s'appuiera sur des spécialistes sectoriels (pas forcément des statisticiens) pour la collecte et l'analyse des données au niveau national. Pour les **données d'importation des pays tiers**, le FED passera un contrat avec un **prestataire de service spécialisé** qui se chargera de la collecte des données d'importation par les pays tiers des produits dont la liste sera établie par la Cellule. Ce prestataire pourra se voir confié, le cas échéant, des **missions d'investigation** pour établir si des écarts significatifs sont susceptibles de provenir d'une erreur de saisie (cas des exportations de bois de la RDC en France pour les années 2001 et 2002 qui suggèrait l'hypothèse d'une fraude massive, avant vérification par la Revue économique du secteur forestier qui a établi qu'il s'agissait d'une confusion faite par les douanes françaises entre RDC et République du Congo).

A 4. Appui à la mise en place d'un observateur indépendant de l'attribution des concessions dans les secteurs des ressources naturelles

Justification :

L'attribution des concessions dans les domaines forestiers et miniers est une source fréquente d'entorses aux règles légales et au principe d'équité et de transparence. Dans le domaine forestier, le Code promulgué en 2002 prévoit que les concessions doivent être attribuées au terme d'une procédure d'adjudication, le gré à gré devenant l'exception et devant être motivé par le Ministre. En outre, l'attribution des concessions doit respecter des règles précises à établir, dont une enquête publique préalable pouvant donner lieu à indemnisation de tiers.

Mécanisme ou activité proposée :

Un observateur indépendant participant de plein droit à l'ensemble des attributions de concessions dans les domaines miniers ou forestiers.

Le FED participerait à l'identification d'une personnalité compétente en matière de passation des marchés ou de procédure d'adjudication, à l'intégrité reconnue et incontestable, et assurerait sa rémunération pour :

- assister à l'ensemble de la procédure d'attribution des concessions forestières et minières ;
- rappeler les commissions d'attribution les procédures légales ;
- évaluer les dites procédures et proposer des améliorations ;
- rédiger un rapport destiné au public après chaque commission d'attribution.

A 5. Appui à la mise en place d'un partenariat pour l'observation indépendante de terrain visant à l'appui au contrôle des infractions dans les secteurs des ressources naturelles

Justification :

Les services de contrôle des ministères sont très mal équipés (moyens de déplacement et de communication) pour remplir leur mission de contrôle des infractions aux codes (minier ou forestier), pour lutter contre l'exploitation illégale, et pour lutter contre la fraude fiscale. Dans le secteur forestier, les agents des corps de contrôle sont payés avec des salaires très faibles – versés irrégulièrement – et ne disposent d'aucun véhicule pour contrôler des territoires immenses (entre 15 à 20 millions d'hectares de concessions ont été délivrés). Les rares contrôles effectués sur le terrain (i.e. sur les exploitations elles-mêmes) ne peuvent s'effectuer qu'avec les moyens de transport de l'exploitant, lequel sera même sollicité pour verser une « prime » de déplacement à l'agent. Dans ces conditions, aucun contrôle véritable n'est possible.

L'association des opérations de contrôle avec un Observateur Indépendant de Terrain (OIT) spécialisé. Ce principe d'observateur indépendant de terrain se base sur la mise en place d'un partenariat entre une structure publique « hôte » (e.g. le Ministère des Mines, La Direction des Forêts) et une organisation d'observation mandatée³. La principale activité de l'OIT est de conduire des enquêtes sur le terrain afin d'observer le travail de la structure officielle de contrôle et de documenter les infractions constatées. Ces investigations conduisent à la publication d'informations qui sont mises à la disposition de tous les acteurs du gouvernement, de l'industrie et de la société civile. En observant les activités de contrôle, l'OIT permet l'identification des mécanismes de l'illégalité et de la corruption. Mais l'OIT doit s'accompagner également d'accompagnement des structures de contrôle pour améliorer leurs savoir-faire en matière de contrôle et de vérification. Au fur et à mesure de l'amélioration mesurée de la situation, la fonction d'observation a pour vocation d'être déléguée aux institutions locales et, in fine, cesser d'être administrée sous forme de projet pour devenir une composante permanente de la gestion des secteurs concernés. L'OIT joue également une fonction destinée à empêcher les abus de pouvoir de la part des agents de contrôle, en plus de l'action sur la corruption.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer financièrement et techniquement la conclusion de partenariats actifs dans les domaines des mines, d'une part, et des forêts, d'autre part, entre les Ministères concernés et une ou deux organisations internationales spécialisées dans l'Observation Indépendante de terrain.

Cette activité est prévue, en ce qui concerne la Forêt, dans le Fonds Fiduciaire multibailleurs sur les forêts en RDC. L'intervention du FED consisterait à compléter ce dispositif par l'appui à la mise à la conclusion d'un partenariat entre le Ministère des Mines et un OIT spécialisé, et le cas échéant, par un soutien complémentaire à l'activité d'OIT dans le secteur forestier.

³ Cette définition est inspirée du document de Global Witness « Guide de l'Observation Indépendante des Forêts », 2005.

A 6. Activité de soutien à la médiation dans le secteur forêts et environnement

Justification :

Dans le secteur forestier, les relations entre les opérateurs économiques et l'administration ou les autorités locales sont souvent conflictuelles. Les origines de cette situation sont multiples, mais les opérateurs mettent en avant des abus de pouvoir de la part de l'administration ou des autorités provinciales et locales. Ces abus de pouvoir se résument parfois en « tracasseries » administratives (qui sont souvent des sollicitations de corruption) ou l'expression visibles de systèmes de rackets souterrains mis en place et systématisés par des agents de l'administration à différents niveaux. Même si d'autres secteurs de la vie économique congolaise subissent également un mauvais « climat des affaires », on a le sentiment que le secteur bois-forêt est particulièrement touché. Ce sentiment est conforté par l'avis d'observateurs étrangers qui soulignent l'attention croissante de la communauté internationale pour les questions de forêt et d'environnement dans le Bassin du Congo.

Il s'agit d'offrir aux personnes privées ou morales une forme de recours sans devoir toujours passer par les procédures juridiques classiques, trop longues et coûteuses, notamment au Congo où le manque de moyens du système juridique est notoire et où n'existent pas d'institutions de recours, ni même de tribunaux administratifs.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer l'institution d'un médiateur pour le secteur forêt-environnement, qui devrait être une personnalité à l'autorité morale reconnue. Il serait :

- *hors hiérarchie administrative, sans pouvoirs de sanction directe, pouvant notamment être saisis par les opérateurs économiques pour abus de pouvoir de membres de l'administration ;*
- *fondé à exiger des explications à l'administration, ses rapports sont transmis aux plus hautes autorités, au parlement, aux bailleurs de fonds.*

En cas de succès, cette formule de médiateur sectoriel pour la forêt pourrait être étendue au secteur des mines.

A 7. Appui au renforcement de la consultation locale

Justification :

L'utilisation des ressources naturelles, dans la mesure où elle est porteuse d'enjeux financiers et qu'elle implique des arbitrages sur l'utilisation du territoire, est porteuse de conflits de plus ou moins graves. Ce type de questions doit pouvoir être discuté de manière concrète au niveau local, afin de permettre la prise en compte des différents points de vue et de parvenir à des compromis sur l'utilisation des espaces. Il en va de même pour la discussion de l'application de mesures législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre se heurte à des difficultés pratiques ou à des résistances plus ou moins sourdes d'institutions nationales ou locales.

La mise en place de cadres de consultation et de concertation entre les acteurs, tant au niveau national que local, apparaît comme une nécessité pour désamorcer un certain nombre de conflits potentiels, pour discuter de l'application de mesures législatives et réglementaires, et faire « remonter » des informations au pouvoir exécutif et législatif.

Le Code forestier de 2002 a prévu, à travers son article 29, des structures de consultation nommées « Conseil consultatif des Forêts » au niveau national et à celui des différentes provinces. Les arrêtés fixant la composition de ces conseils étaient en cours de préparation par le Ministère en charge des forêts au premier semestre 2006. Mais une fois ces textes promulgués, il est à craindre que ces conseils n'aient pas les moyens matériels de fonctionner, tant au niveau national que dans les provinces.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer matériellement la mise en place et le fonctionnement effectif de cadres formels de consultation et de concertation, en particulier les futurs « Conseils consultatifs des forêts », tant au niveau national qu'au niveau des différentes provinces.

A 8. Activités de soutien au processus de Kimberley : appui à la mise en place d'un dispositif de recensement et de traçabilité pour les négociants en diamant

Justification :

Les recommandations du Processus de Kimberley vont dans le sens d'une traçabilité des diamants, de la production à l'exportation. Ceci implique de pouvoir identifier les acteurs de la filière, notamment les négociants qui vendent les pierres précieuses aux comptoirs, et de pouvoir conserver et traiter l'information obtenue. Or, le système des cartes sur support cartonné constitue un support peu fiable et inadapté au traitement de l'information. Si l'on veut que les comptoirs soient en mesure de présenter des rapports d'achat précis et d'alimenter une base de données sur l'ensemble des transactions, il est nécessaire que le support d'information se prête à un traitement fiable, rapide et automatisé. Il a été proposé lors de la réunion sous-régionale de Kinshasa des 22 et 23 février 2006 sur le diamant alluvionnaire, dans le cadre de la mise en œuvre du Processus de Kimberley, de passer à un système de carte à lecture informatisée, au moins pour les négociants.

Il s'agit d'utiliser les moyens techniques mis en œuvre pour le recensement des électeurs en RDC, avec un document type carte de crédit plastifiée avec photo et code barre intégré, pour que les négociants soient recensés et leurs transactions notées au niveau des comptoirs, qui seraient obligatoirement équipés de lecteurs de code-barres afin de permettre un enregistrement direct dans une base de données. Les données seraient régulièrement envoyées par Internet à une banque centrale de données du CEEC, où elles pourraient être traitées. Ce type de dispositif permettrait d'avoir une meilleure visibilité des négociants et de leurs activités, et concourrait à l'amélioration de la traçabilité de la filière diamant.

Dix mille kits de fabrication de cartes plastifiées (3500 cartes par kit), qui ont servi au recensement de 25 millions d'électeurs en RDC, sont disponibles à Kinshasa. L'utilisation de ces kits pour le recensement d'environ 100.000 négociants, sur une vingtaine de sites, ne posera pas de problème particulier et pourrait être confié au SAESSCAM, l'organisme en charge de l'encadrement de l'exploitation artisanale. Une telle opération pourrait durer environ 6-8 mois. Si la nécessité se fait sentir, un tel dispositif pourrait être ensuite étendu aux creuseurs.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer un programme visant à améliorer la traçabilité dans la filière du diamant (et des autres pierres précieuses), en réalisant l'identification automatisée des négociants en diamants et autres pierres précieuses à l'aide du matériel disponible en RDC, et la constitution d'une base de données de suivi des transactions à partir des informations fournies par les comptoirs d'achat.

A 9. Activités de soutien au processus de Kimberley : appui au CEEC pour le développement de capacités nationales d'évaluation

Justification :

Le Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des pierres précieuses et semi-précieuses, créé en 2003, est chargé de la délivrance des certificats « Kimberley ». Le CEEC supervise le travail des comptoirs et le processus d'exportation, en s'assurant que tous les lots importés sont conformes aux exigences du processus de Kimberley.

L'activité du CEEC a été très bénéfique pour parvenir à une meilleure évaluation des lots de diamants exportés : la sous-évaluation des pierres à l'exportation a diminué d'intensité, ce qui a permis un accroissement des recettes fiscales. Cependant, le nombre d'évaluateurs compétents du CEEC est en nombre réduit), ceux-ci sont âgés et il existe un véritable problème de formation d'évaluateurs

compétents en RDC. Il semble que la formation des agents en matière d'expertise et d'évaluation constitue la priorité en matière de renforcement des capacités.

La proposition du Ministère de mines est celle d'un appui à plus long terme au renforcement des capacités nationales d'évaluation, par la constitution d'une école de gemmologie et d'expertise-évaluation. Cette école formerait (1) des gemmologistes rompus à la pratique de l'identification des gemmes et capables d'être performant au laboratoire et en dehors du laboratoire (2) des gemmologistes experts évaluateurs capables de déterminer la qualité et attribuer une valeur à des gemmes. Une telle école pourrait être mise en place dans le cadre d'un partenariat avec des centres techniques spécialisés en Europe ou ailleurs, et pourrait être soutenue de différentes manières par le secteur privé congolais et international.

Mécanisme ou activité proposée :

A court terme, le soutien au CEEC peut prendre la forme d'une prise en charge des coûts de formation sur 3 ans de 5 agents en expertise et évaluation et de 2 agents en gemmologie (chiffré à \$272 600 par le CEEC). L'autre partie du soutien consisterait au financement d'études préliminaires pour la mise en place d'une école de gemmologie, la construction ou la réhabilitation de bâtiments, l'achat de matériel et d'équipement pour les formations.

A 10. Soutien à un renforcement de la qualité de contrôle des produits miniers à l'exportation

Plusieurs rapports suggèrent des pertes de recettes significatives pour l'État congolais, pertes liées à l'exportation frauduleuse, d'une part, et à la sous-évaluation des matières exportées qui se traduit par une assiette fiscale minorée.

Les exportations minières de la RDC restent composées de produits semi-bruts dont la détermination de la valeur dépend d'analyses en laboratoires pour déterminer le taux de présence des métaux. Vu l'importance d'un meilleur contrôle des exportations de minerais (le bois pose moins de problèmes, surtout si l'activité d'observatoire des prix FOB est réalisée), il est proposé que le PAG finance une étude de faisabilité menée par un bureau d'études compétent dans les questions de contrôle, dont le mandat serait de proposer des scénarios d'association entre un organisme international spécialisé dans le contrôle (type société de pré-inspection) et l'OCC ou une autre structure congolaise, pour effectuer un contrôle et une évaluation permanente de la valeur des matières minérales exportées. La rémunération du travail de l'organisme spécialisé de contrôle pourrait être assurée par un prélèvement sur les marchandises contrôlées, ce qui nécessitera la prise de dispositions en ce sens par le gouvernement en exercice.

Mécanisme ou activité proposée :

Financer la réalisation d'une étude de faisabilité pour l'établissement d'un partenariat permanent pour le contrôle des exportations de minerais (hors diamant et pierres précieuses) entre le ou les organismes congolais en charge du contrôle et une société internationale spécialisée.

A 11. Appui à la mise en place d'un mécanisme d'utilisation coordonnée et transparente des recettes fiscales rétrocédées

Justification :

Les codes forestiers et miniers prévoient qu'une partie des recettes fiscales spécifiques doivent revenir au niveau des provinces et des territoires, et être affectés au développement local et/ou communautaire. Pour le secteur forestier, il est prévu que 40% de la taxe de superficie, due annuellement, doit être rétrocédée au niveau des provinces et des territoires, plus précisément 25 % pour le niveau provincial et 15% pour le niveau des territoires. Dans le secteur minier, les redevances minières (dont les taux varient de 0,5% à 5% selon les métaux et pierres), assises sur la valeur des ventes minorées des frais de transport, d'analyse, d'assurance et de commercialisation, sont réparties de la même manière (25% sont versés sur un compte désigné par l'Administration de la Province, 15%

sur un compte désigné par la Ville ou le Territoire dans le ressort duquel se déroule l'exploitation). Le Code Minier précise que « *les fonds résultant de la répartition (...) en faveur des Entités Administratives Décentralisées ci-dessus, sont affectées exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire* ».

L'effectivité des rétrocessions aux provinces reste un point discuté. La Banque Centrale, qui assure la fonction du Trésor Public, affirme que les rétrocessions sont effectives. Dans les provinces, on met en avant l'absence ou le caractère partiel de ces rétrocessions.

Dans le cadre de l'initiative EITI, l'USAID travaille avec une ONG nord-américaine sur un module nommé *Global Development Alliance* (GDA) pour le secteur minier au Katanga. Il s'agit de promouvoir un **fonds pour les investissements sociaux** abondé en premier lieu par des cotisations volontaires des entreprises minières. Jusqu'à présent, 4 sociétés ont pris des engagements. Ce fonds veut avoir un effet levier vis-à-vis de GDA : pour chaque dollar mis par les sociétés privées, l'USAID s'est engagé à verser 0,25. Dans le cadre du GDA, les montants qui seront versés par les compagnies sont prévus de l'ordre de 1 million \$ par année sur cinq années. Actuellement USAID est prêt à verser 25% de ce montant, et ce, annuellement. Avec la participation de DFID dans cette initiative GDA le pourcentage pourrait être de l'ordre de 75%. Les entreprises conditionnent plus ou moins leur engagement financier à l'effectivité des rétrocessions aux provinces et territoires des droits miniers.

Mécanisme proposé :

L'intervention du FED pourrait consister à collaborer avec Pact (ou une autre ONG disposant d'une capacité d'intervention significative dans le Katanga) pour la mise en place d'un *mécanisme d'utilisation coordonnée et transparente des recettes fiscales rétrocédées et affectées au développement local*. Il qu'il y ait une sensibilité marquée des autorités locales pour afficher une utilisation transparente des fonds provenant des rétrocessions fiscales. Sur cette base, l'activité consisterait à mettre en place un fonds de développement régional abondé par les rétrocessions, qui serait administré par Pact (même opérateur que le fonds GDA). Le même mécanisme que celui que l'USAID a mis en place vis-à-vis des sociétés privées pourrait être adopté : les bailleurs partenaires abonderaient le fonds en proportion (pourcentage à déterminer) des sommes effectivement déposées dans le cadre de la rétrocession. L'hypothèse est que ce mécanisme est de nature à inciter les autorités locales à veiller que ces fonds soient effectivement versés, pour bénéficier d'un co-financement. En outre, le montant des fonds versés par les bailleurs étant rendus publics, il sera facile pour les autres acteurs de vérifier ce qui a été effectivement reversé par la Province dans le cadre des rétrocessions.

Le comité de pilotage associerait les autorités locales, l'Assemblée Provinciale et les bailleurs abondant ce fonds. L'intervention du FED pourrait être soit (i) de rémunérer Pact (ou une autre ONG) pour son rôle d'administrateur du fonds et d'opérateur d'actions de développement, (ii) soit de verser des sommes proportionnelles aux rétrocessions effectivement reversées au fonds. La seconde option pose le problème de l'incertitude sur le niveau des sommes qui seront effectivement reversées et nécessiterait un mode de financement souple.

A. 12 Fonds de subvention

Le fonds de subvention de la composante « ressources naturelles » doit permettre à des structures publiques, des organisations privées ou des acteurs non-étatiques de bénéficier d'appuis techniques et financiers pour la réalisation d'activités allant dans le sens des objectifs d'amélioration de la gouvernance dans des domaines liés à l'utilisation des ressources naturelles.

En ce qui concerne le secteur privé, ce fonds serait accessible pour des activités représentant des **biens collectifs pour la profession** plutôt que pour des entreprises individuelles. Le but est d'encourager tout ce qui va dans le sens de **l'autorégulation** des entreprises. Parmi ces activités d'intérêt collectif qui doivent être portées par les organismes professionnels ou les interprofessions, on peut mentionner :

- des études pour la mise en place de systèmes de traçabilité des bois en liaison avec les exigences de l'initiative FLEGT/AFLEG et les demandes en matière de vérification de la légalité des bois importés dans l'UE ;
- des études visant à informer les entreprises sur les schémas de certification (ISO, FSC, Keurhout, PEFC/PAFC...) ;
- la mise en place d'un système de statistiques professionnelles au sein de l'interprofession ;
- l'établissement de schémas pour la normalisation des cahiers des charges ;
- des activités de vulgarisation de textes réglementaires ;
- des projets d'encadrement et de régularisation des entreprises artisanales ;
- etc.

Répartition indicative du budget :

1. Programme de Sécurisation des recettes issues des ressources naturelles, avec les systèmes d'information: 2500 K€
2. Observatoire de prix FOB (bois): 400 K€
3. Prestataire service international statistiques importations tiers: 80 K€
4. Observateur indépendant de terrain: 1000 K€
5. Observateur indépendant attribution des concessions: 150 K€
6. Médiateur forêts & environnement: 300 K€
7. Appui au CEEC et école de gemmologie : 800 K€
8. Programme Saesscam de régularisation négociants: 300 K€
9. Appui Conseils consultatifs: 150 K€
10. Appui partenariat OCC - Prestataire international: (étude faisabilité): 80 K€
11. Appui fonds développement régional : 1500 K€
12. Ligne subvention ouverte: 1500 K €

Total : 8 760 K €

Table des matières

1.	Introduction	16
2.	Aperçu de la situation du secteur minier	17
➤	Éléments sur les politiques sectorielles dans le domaine des mines	17
➤	Analyse succincte des innovations du nouveau Code minier.....	18
➤	La fiscalité du secteur minier	20
➤	La problématique de la filière diamant.....	25
➤	L’Initiative sur la Transparence dans la gestion des Industries Extractives (ITIE).....	33
3.	Le secteur forestier	35
➤	Le code forestier de 2002	36
➤	La réforme fiscale de 2004.....	37
➤	Quelques-uns des problèmes de gouvernance du secteur forestier	40
4.	Les principales institutions nationales non sectorielles potentiellement bénéficiaires du programme	42
➤	La Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD)	42
➤	L’Office Congolais de Contrôle (OCC)	44
➤	L’Institut National de la Statistique (INS)	45
5.	Activités des autres bailleurs en relation avec les questions de gouvernance dans le domaine des ressources naturelles.....	46
➤	Banque Mondiale	46
➤	FMI.....	47
➤	France	47
➤	OCDE.....	47
➤	Belgique	48
➤	USAID.....	48
➤	Royaume-Uni	49
6.	Mécanismes et activités proposés dans le cadre de la composante ressources naturelles	52
7.	Budget prévisionnel.....	66
8.	Cadre logique du volet ressources naturelles.....	69

1. Introduction

En matière de gouvernance des ressources naturelles, il ne fait guère de doutes que le problème principal auquel a à faire face la RDC vient de l'effondrement des principales structures publiques d'administration, combiné à la dégradation extrême des infrastructures de transport et de communication sur un territoire immense à contrôler. Ceci a conduit au développement de l'illicéité, soit sous forme de trafics, soit à travers l'explosion du secteur informel. Le problème a été aggravé par la gestion délictueuse des entreprises publiques dans le secteur minier. Le très faible niveau des salaires des agents des services de contrôle, et versés avec d'importants retards, a contribué à l'extension de la corruption. Dans le secteur forestier, le maintien de structures d'encadrement publiques et parapubliques aux effectifs pléthoriques ainsi qu'à la gestion défaillante, a conduit au développement d'une parafiscalité étouffante qui incite les entreprises à se soustraire autant que possible à la fiscalité domaniale. Ceci limite les marges de manœuvre du gouvernement pour réaménager son système de taxes. A cette parafiscalité, s'ajoutent les pratiques de racket de différents détenteurs d'autorité à travers le pays, qui ponctionnent les entreprises et, avec l'insécurité institutionnelle et civile, empêche les investissements de long terme qui permettraient d'accroître la valeur des productions et l'accroissement des recettes de l'État.

Les capacités des institutions de la transition et des gouvernements qui viendront de maîtriser ces problèmes devenus « systémiques » sont insuffisantes sans un appui extérieur massif, tant sur le plan financier que sur celui du développement de mécanismes de contrôle externes. L'amélioration de la situation matérielle des fonctionnaires des services de contrôle de l'État apparaît comme une condition nécessaire mais pas suffisante, à elle seule, pour réduire significativement les pratiques frauduleuses et la corruption qui se sont installées à tous les niveaux de la chaîne de contrôle.

Dans le domaine des ressources naturelles, les niveaux de recouvrement sont notoirement très faibles, et la valeur ajoutée des productions est très limitée, ce qui réduit la matière taxable. Un accroissement des taux de recouvrement est de nature à dégager les moyens financiers nécessaires à pérenniser les instruments de contrôle et de transparence, tout en abondant le Trésor public. Dans la mesure où une amélioration de la gouvernance contribue à la sécurisation des agents économiques, cela doit favoriser les investissements de long terme générateurs de valeur ajoutée, et permettre l'élargissement de la base fiscale. Ainsi pourrait s'amorcer un cercle vertueux qui pourrait assurer la pérennisation du financement des activités et mécanismes proposés dans le cadre du présent rapport, après la durée prévue du projet d'appui à la Gouvernance.

L'agenda du gouvernement en matière de gouvernance dans le domaine des ressources naturelles

Il nous est nécessaire de citer un extrait de la « Lettre de politique » adressée en 2004 par le gouvernement congolais à la Banque mondiale, dans le cadre du « Crédit de relance économique post-réunification ». Cette lettre intitulée « document de politique de développement », en date du 14 janvier 2004, comporte un chapitre sur les ressources naturelles.

« Ressources naturelles :

Objectifs. Dans les deux secteurs (forestier et minier), l'objectif global est que l'important patrimoine public de la RDC contribue mieux à la relance économique, au développement rural et à la réduction de la pauvreté, tout en préservant sur le long terme l'intégrité des écosystèmes et l'environnement. Les réformes spécifiques visent à :

- (i) **améliorer la gouvernance et de la transparence** dans la gestion des ressources forestières et minières, par l'adoption de nouveaux cadres juridiques et réglementaires (code minier, code forestier), qui sont propices à la participation de l'investissement privé dans les secteurs et contribuent à croissance économique équitable et soutenable sur le plan environnemental;
- (ii) **rendre plus claires et plus équitables l'accès** aux ressources forestières et minières, ainsi que l'accès aux bénéfices issus de leur exploitation;

- (iii) **renforcer la capacité des institutions des deux secteurs à faire respecter les nouveaux cadres juridique et réglementaire;**
- (iv) **mieux sécuriser les droits (fonciers et autres) de toutes les parties prenantes;**
- (v) **réhabiliter rapidement la production minière de manière durable du point de vue économique, environnemental et social ; et,**
- (vi) **réformer des entreprises publiques minières et la réduction de la participation de l'État dans les activités de production ».**

Cet agenda est très explicite et rend pertinent l'idée d'une importante composante « ressources naturelles » dans un programme de Gouvernance. Rappelons néanmoins que le gouvernement de transition (dit « 4+1 ») est partagé entre plusieurs tendances politiques, nommées composantes, issues de l'ex-camp gouvernemental, des ex-rebellions et de l'opposition politique non armée. Les engagements d'une division ministérielle ne sont pas toujours suivis par les autres composantes du gouvernement.

2. Aperçu de la situation du secteur minier

La RDC a un potentiel minier exceptionnel. Dans les années 1980, le secteur minier assurait à lui seul environ 60% des recettes fiscales de l'État.

Le tableau ci-dessous, extrait du document « état des lieux du secteur des mines » (CT-SRP, 2004) indique les réserves prouvées. Mais le pays n'a pas été prospecté systématiquement et le potentiel de découverte reste important.

Substance	Réserve
Fer	1 milliard de tonnes
Cuivre	75 millions de tonnes
Zinc	7 millions de tonnes
Manganèse	7 millions de tonnes
Cobalt	1,5 millions de tonnes
Coltan	30 millions de tonnes
Cassitérite (étain)	450 000 tonnes
Lithium	31,5 millions de tonnes
Or	600 tonnes
Diamant	190 millions de carats

➤ **Éléments sur les politiques sectorielles dans le domaine des mines**

Selon le rapport « état des lieux du secteur des mines » (CT-SRP, 2004), la première étape importante est constituée par le Décret de 1937 qui distingue la propriété minière de la propriété foncière. Jusqu'en 1967, le secteur a continué à être géré par trois compagnies à Charte qui détenaient le pouvoir d'octroyer les concessions minières aux tiers. A l'indépendance, le secteur minier au Congo se caractérisait par le gel d'immenses superficies couvertes par des droits de recherches et d'exploitation minières représentant près de 1.200.000 km² concédées à quelques sociétés privilégiées. L'Ordonnance - loi n° 66/343 du 7 juin 1966 (dite loi Bakajika) rétablira l'État dans ses droits d'attribution des concessions, lequel reprend alors tous les droits fonciers et d'exploitation minière et forestière concédés avant 1960. Le but poursuivi par cette nouvelle législation était de valoriser les petits gisements d'or et de diamants non exploitables industriellement et de faire ainsi bénéficier ces activités aux personnes physiques de nationalité congolaise dans le but de créer une classe moyenne dans le secteur minier (Source : « État des lieux du secteur des mines »).

Cependant, des sociétés privées bénéficiaient du monopole d'achat des substances précieuses (or et diamant), ce qui entraînait une exportation clandestine vers les pays voisins. Des mesures de libéralisation ont été prises par le Gouvernement en 1982 : les comptoirs d'achat d'or et du diamant

installés dans les pays limitrophes et qui encourageaient la fraude, ont dû venir s'installer au Congo. Ce qui a permis l'essor d'un secteur de production artisanale, qui ne s'est jamais arrêté depuis lors.

Un problème récurrent réside dans l'inégalité de la répartition des revenus fiscaux entre le niveau central et les Entités Administratives Décentralisées (EADs). Bien qu'en 1983 il fut institué une taxe (dite taxe cédulaire) en faveur de celles-ci, la clé de répartition était très inéquitable. De ce fait, les EADs ont commencé très tôt à effectuer des prélèvements illicites sur les activités d'exploitation artisanales, et cette situation perdure actuellement.

Depuis 2002, une nouvelle législation a été établie. Elle s'appuie sur deux piliers :

- le code minier (loi n°007 /2002 du 11 juillet 2002 portant code minier) ;
- le règlement minier (Décret n°038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier).

En mars 2006, le Ministère des Mines a publié des « Termes de Référence du Plan Minier », qui annoncent l'élaboration prochaine d'un plan sectoriel. On peut lire dans l'introduction de ce document un rappel des précédents plans miniers :

« [Le] Plan MOBUTU et [le] Plan Quinquennal 1986-1990 (...), bien qu'ayant été minutieusement élaborés, n'ont pu être menés à leur terme par manque de financement, car ceux-ci dépendaient des aides étrangères aléatoires ou encore du Budget de l'État dont les ressources étaient maigres.

Pour mémoire, le sous-secteur mines avait arrêté, dans le cadre du Plan quinquennal 1986-1990, au niveau de l'État comme au niveau des entreprises, des stratégies et politiques suivantes :

- l'accroissement des recherches géologiques visant essentiellement la reconstitution des réserves des gisements en exploitation et la découverte de nouveaux gisements ;
- l'amélioration de la gestion des entreprises minières et du patrimoine minier ;
- la maîtrise de l'artisanat minier ;
- la création des Organismes chargés de la valorisation des substances minérales du pays.

Par manque de fonds, les objectifs du Plan dans ce sous-secteur n'ont pas été atteints.

Il en résulte donc que la question de financement doit occuper une place de choix dans le projet du Plan Minier.».

Le document indique quel rapport devrait établir l'État et le secteur minier :

« Aussi, le rôle des Pouvoirs Publics dans l'activité économique doit-il être celui d'organiser c-à-d de définir les objectifs, recenser les ressources disponibles et assigner à chaque opérateur économique un rôle spécifique à jouer défini conformément à la législation en la matière.

(...) Ainsi, l'État encourage la mise en valeur des ressources minérales par l'appel à l'initiative privée et se contente de prélever des taxes et impôts sur l'activité minière notamment, afin de remplir ses obligations envers la Communauté. Il peut cependant, se livrer à l'activité minière, au travers des personnes morales publiques ainsi que des organismes spécialisés créés à cet effet ».

Le document établissant les termes de référence du reste cependant essentiellement technique et n'intègre pas de problématique de gouvernance. Aucun des 5 indicateurs de performance pour l'évaluation du plan minier n'y fait écho. Ceux-ci sont : (1) la poursuite de l'inventaire des ressources minérales du pays, (2) l'impulsion de l'industrialisation du pays, (3) la compétitivité des entreprises minières congolaises, (4) le processus de réduction de la pauvreté, (5) l'émergence de la classe moyenne congolaise.

➤ **Analyse succincte des innovations du nouveau Code minier**

L'exposé des motifs indique : *« il ressort de l'analyse objective de toutes les données bilantaires (sic) des activités minières disponibles à ce jour, que les législations promulguées après l'indépendance de la République Démocratique du Congo, c'est-à-dire depuis 1967, n'avaient pas attiré les investisseurs, mais qu'elles avaient plutôt eu un impact négatif sur la production minière du pays et sur les finances publiques. Et que les régimes minier, fiscal, douanier et de change qu'elles avaient organisés*

n'étaient pas incitatifs ». Le nouveau Code minier, à l'instar de l'ancien réaffirme le principe de la propriété de l'État sur les substances minérales mais il reconnaît au titulaire d'un droit minier ou de carrières d'exploitation la propriété des produits découverts.

Dans le but de sécuriser les investissements miniers, le code minier a introduit la possibilité de recours (administratif, judiciaire et arbitral) au titulaire et à l'amodiateur. En outre, il est instauré une participation d'office de l'État congolais dans le capital social des entreprises minières à hauteur de 5%. L'article 71 du Code minier précise que « *ces parts sont libres de toutes charges et non diluables (sic)* ». Tout demandeur de titre minier doit céder à l'État congolais 5 % du capital social avant d'obtenir le Permis d'exploitation.

Le code ne peut être modifié durant une période de 10 ans. En matière de permis, on peut rappeler les 3 grandes catégories instituées :

Pour **l'exploitation industrielle** : les Permis se substituent à l'ancien régime des concessions. Sont distingués les Permis de Recherche, Permis d'Exploitation, Permis d'Exploitation des Rejets. Ceux-ci se composent de périmètres en forme de carré d'une superficie de 84.956 ha représentant l'unité cadastrale retenue pour effectuer le quadrillage cadastral du territoire national. Ils sont reportés sur les cartes au 200.000e du cadastre minier.

L'exploitation minière à petite échelle : le Permis d'Exploitation de Petite Mine est délivré à des exploitations de petite taille utilisant des procédés semi-industriels ou industriels. Les réserves exploitables ne doivent pas dépasser une durée de vie de 6 ans et l'investissement être compris entre \$100.000 et \$2.000.000.

L'exploitation artisanale, est définie ainsi : « toute activité par laquelle une personne physique de nationalité congolaise se livre, dans une zone d'exploitation artisanale délimitée en surface et en profondeur jusqu'à 30 mètres maximum, à extraire et à concentrer des substances minérales en utilisant des outils, des méthodes et des procédés non industriels ».

Selon R. Pourtier, « *L'exploitation artisanale était apparue au début des années 1970. Les mesures de « zaïrianisation » de 1973 encouragèrent de facto des pratiques frauduleuses sur lesquelles le pouvoir politique fermait les yeux car elles s'exerçaient au détriment des sociétés d'origine coloniale et étayaient la popularité du MPR (Mouvement Populaire de la Révolution) et de Mobutu* » (L'Afrique centrale et les régions transfrontalières – Perspectives de reconstruction et d'intégration, Rapport pour l'INICA, 2003)

➤ **La fiscalité du secteur minier**

Dispositions	Assiette	Sources : loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code Minier et régime général des impôts
Impôts sur les bénéfices des sociétés	Bénéfice net imposable	30 %
Redevances	Chiffres d'affaires, hors transport, frais d'analyse, assurance et frais de commercialisation « <i>Le prix de vente doit être supérieur ou égal au prix qui pourrait être obtenu pour toute vente du produit à une entité non affiliée</i> ».	2 % métaux non ferreux après date commencement de l'exploitation effective. 0,5 % fer et métaux ferreux 2,5 % métaux précieux 4 % pierres précieuses
Contribution sur la superficie * * (distincte des droits superficiaires par carré)	Surface de la concession	Recherche : de \$0,02/ha la 1 ^{ère} année à 0,04 à partir de l'année 4 Exploitation : de 0,004 la 1 ^{ère} année à 0,008 à partir de l'année 4
Impôt sur le chiffre d'affaires à l'exportation	Valeur douanière	5% (1,5% pour les diamants)
Taxes d'importation	Valeur douanière	C 232. Droits de douanes de 2 % avant l'entrée en exploitation effective de la mine et de 5 % après pour tous les biens figurants sur la liste. Carburants, réactifs, lubrifiants destinés aux activités minières sont soumis à un droit d'entrée unique de 3 % pendant toute la durée du projet.
Taxes d'exportation	Valeur douanière	Article 234 : <i>Le titulaire est totalement exonéré à la sortie, pour ses exportations en rapport avec le projet minier, de tout droits de douane et autres contributions, de quelque nature que ce soit.</i>
Valeurs retenues à l'étranger	Recette d'exportation	Article 550 : <ul style="list-style-type: none"> - <i>Les titulaires des droits miniers sont autorisés à garder :</i> - <i>60 % des recettes d'exportation dans le Compte Principal ouvert auprès d'une banque à l'étranger.</i> - <i>40 % dans le compte National Principal tenu dans une banque agréée située dans le Territoire National</i>

L'article 242 du Code minier fixe la clé de répartition de la redevance minière payée à l'État, soit :

- 60% au gouvernement central
- 25% à la province
- 15% à la ville ou au territoire concerné par l'exploitation minière.

Le Code Minier précise que « *les fonds résultant de la répartition (...) en faveur des Entités Administratives Décentralisées ci-dessus, sont affectées exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire* » (art. 242)

La DGRAD a enregistré 2,32 millions de dollars de recettes en 2004 pour la redevance minière. Les données préliminaires de la DGRAD pour l'année 2005 indiquent des redevances minières d'environ 1,5 millions de dollars.

Si l'on prend en compte l'ensemble des recettes fiscales liées aux activités minières (diamant inclus), celles-ci, estimées par le FMI, représentaient en 2004 15,4 millions de dollars, soit environ 2,5 % du budget annuel de la RDC. Le FMI estime que le potentiel de revenus minier est **au minimum** dix fois

supérieur, à périmètre constant. Cependant, dans cette estimation du FMI, environ 130 millions de recettes potentielles proviennent de taxes payées par le secteur artisanal, dont on peut penser que la régularisation fiscale intégrale constitue une gageure dans l'état actuel de la RDC. Mais, comme mentionné dans cette simulation, la régularisation de 100.000 négociants qui passerait par l'achat pour chacun d'entre eux d'une licence à \$500, générerait 50 millions de dollars de revenus ponctuels. Ce qui, avec les objectifs d'amélioration de la traçabilité du Processus de Kimberley, plaide pour une tentative dans ce sens.

Les droits superficiels annuels par carré :

Cette innovation du code minier était destinée à financer le Cadastre Minier pour permettre le bon fonctionnement du Cadastre Minier et pour financer les recherches géologiques. C'est pourquoi, il est reconnu au Cadastre Minier l'autorité de percevoir à son profit les droits superficiels annuels par carré et de rétribuer une quotité aux services du Ministère des Mines. On verra que ce point pose problème.

Taxe	Assiette	Taux	Période
Droits superficiels annuels recherche	ha	\$ 0,03	les deux 1 ^{ères} années première période.
	ha	\$ 0,31	les trois années suivantes première période
	ha	\$ 0,51	2 ^{ème} période (cinq ans).
	ha	\$1,46	3 ^{ème} période (cinq ans).
Droits superficiels annuels exploitation	ha	\$ 5,00	toute période
Droits superficiels annuels rejets	ha	\$ 8,00	toute période

Les fraudes sur les permis et sur les exportations de minerai brut

L'une des fraudes typiques signalée par le CAMI est l'utilisation abusive du permis de recherche alors que les gisements sont connus et que l'opérateur, en fait, exploite. Dans ce cas des permis de recherche, les RS sont très faibles : de 0,03 à 1,46 \$ par ha, alors qu'elles passent à 5 \$ par ha lorsqu'il s'agit d'un permis d'exploitation. Selon un document du CAMI datant de la mi-2005, près de 83% des permis délivrés sont des permis de recherche, mais la plupart donneraient lieu à exploitation.

L'exportation de minerai brut est soumise à l'autorisation du ministre et devrait, de ce fait, être exceptionnelle. Plusieurs entreprises préparent des dossiers techniques qui font apparaître un déficit de trésorerie et sollicitent des dérogations pour l'exportation des minerais bruts, dérogation qui sont assez facilement accordées, semble-t-il. En outre, seuls les détenteurs d'un titre minier peuvent recevoir de telles autorisations d'exportation ; il semble cependant que cette condition n'est pas respectée.

Des dysfonctionnements dans le processus d'attribution des permis et d'application de la redevance minière

La procédure de délivrance des titres

Le Code minier prévoit deux modes d'attribution :

- en cas de gisement non identifié et non évalué par l'administration, la procédure est celle du « premier arrivé, premier servi »
- en cas de gisement connu et évalué, le code prévoit une adjudication. **Cependant aucun appel d'offres n'a été organisé, et la grande majorité de ces gisements ont été attribués sans adjudication.** Le CAMI, qui insiste sur ce point, souligne le manque à gagner pour l'État que représente ce non respect des procédures du Code minier, et indique 24 gisements étudiés

qui auraient dû ou devraient passer par un processus d'appel d'offres. Sur ces 24 gisements, 9 étaient encore « libres » à la mi-2005.

L'abus des remises fiscales pour « cas de force majeure »

Un manque à gagner considérable pour l'État congolais est l'exemption de nombreuses taxes dont bénéficient des grandes sociétés publiques ou privées du fait de leur situation financière désastreuse (clause dite de « cas de force majeure »). D'après un document du CAMI (Cadastre Minier) d'août 2005, « *l'agrément indu des cas de force majeure se chiffre à près de \$ 44 millions* ». Parmi les exemples les plus frappants, il y a le cas de la MIBA, entreprise publique d'exploitation du diamant qui a conclu plusieurs accords (discutés) de joint-venture avec des partenaires privés, et qui détient pour 78.000 km² de concession⁴ (dont une bonne partie est occupée par des creuseurs artisanaux). La MIBA devrait régler des taxes superficielles de 15,5 millions de dollars (selon une source au SAESSCAM) ou 17 millions de dollars (selon une source au CAMI). La MIBA a obtenu de ne verser que 10% de la somme due. Elle verserait encore moins : \$ 600.000 en 2005 d'après diverses sources.

Les principales institutions dans le secteur minier

- *Le Cadastre minier (CAMI) - Service Public*

Le Cadastre Minier est un Établissement Public créé par le Décret n°068/2003 du 3 avril 2003, sous la tutelle des Ministères ayant les Mines et les Finances dans leurs attributions. Le CAMI est doté d'une autonomie financière, mais .

Ses missions comportent notamment l'inscription ou l'enregistrement dans les fichiers miniers des demandeurs. Le CAMI reçoit les demandes, les instruit (vérification de l'éligibilité du requérant, de la disponibilité de la zone demandée...). Après l'instruction, le CAMI émet un avis qui peut être favorable ou défavorable. Cet avis est notifié au requérant, et transmis au Ministre des Mines qui octroie les titres. Celui-ci dispose de 30 jours pour accepter ou refuser (le refus doit être motivé). Si l'avis est favorable, un arrêté est transmis au CAMI. Le requérant doit s'acquitter de la taxe superficielle (TS), le titre est alors délivré. Depuis le Code Minier, les titres délivrés par le CAMI sont des quasi valeurs mobilières (échangeables, transférables, ouvrant droit à hypothèque...).

Le CAMI assure le fonctionnement du cadastre, qui est service public. Pour cela, il est rétribué sur la TS, à hauteur de 50% du montant de cette taxe, et sur une fraction de la taxe rémunératoire prélevée sur l'exportation du diamant et des pierres précieuses. Le Code Minier, dans son article 198, a autorisé le CAMI à prélever la TS et à rétrocéder les 50% restants au Trésor. Mais ceci se heurte à la volonté de la DGRAD – appuyée par le FMI – de centraliser l'ensemble des recettes domaniales et d'effectuer la rétrocession des quotes-parts aux structures concernées. Pour la DGRAD, le CAMI est un « service d'assiette » qui doit procéder au calcul de l'assiette de la fiscalité mais pas de recouvrir. Cette question n'est pas encore tranchée. Elle ne se pose pas d'ailleurs que pour le CAMI : pour parvenir à l'unicité de caisse, de nombreux services administratifs se sont vu retirer leur « budget pour ordre » qui correspondaient à des taxes pré-affectées au fonctionnement de ces services et ne parviennent pas à obtenir les « rétrocessions » nécessaires à leur fonctionnement de la part du Trésor.

Le CAMI a connu une période de graves dysfonctionnements, notamment entre sa date d'ouverture en juin 2003, au 15 mars 2004, date de fermeture du guichet cadastral pour cause de dysfonctionnement de ses services, qui a abouti à la suspension puis au remplacement du Directeur du CAMI⁵. C'est durant cette période que les titres miniers concernés ont été attribués sans appel d'offres et que des

⁴ Soit trois fois la superficie de la Belgique

⁵ Le journal « Le Potentiel » dans son édition du 15 avril 2006, indique que durant cette période : « *Les licences ont été attribuées sur une base ad hoc et le principe clé de traiter les demandes dans l'ordre d'arrivée n'a pas été respecté. Les délais n'ont pas non plus été tenus, des permis conflictuels ont été distribués, des pots-de-vin ont été versés, des autorités supérieures sont indûment intervenues, etc.* »

remises fiscales pour « cas de force majeures » ont été conclues. Un autre problème est que, malgré la mise en place de carrés miniers et l'instauration d'une règle simple (premier arrivé, premier servi), il n'est pas rare que plusieurs titres sont attribués pour un même permis. Outre les dysfonctionnements passés du CAMI, il est probable que cette situation ait été générée par une disposition du Code Minier, qui a instauré le principe du consentement tacite faute de réponse pour le traitement des demandes de permis⁶, mais qui a fixé à 30 jours le délai au-delà duquel, faute de réponse, le demandant peut se prévaloir d'un accord de l'administration. Selon plusieurs responsables du Ministère des Mines, ce délai est totalement insuffisant pour effectuer les vérifications nécessaires quant à la disponibilité de carré, et cela explique que des opérateurs puissent se prévaloir de droits sur un carré auparavant attribué.

- *Le Service d'Assistance et d'Encadrement de Small Scale Mining (SAESSCAM)*

Le SAESSCAM, créé en 2003, est sous la tutelle du Ministère des Mines et dispose d'une autonomie de gestion. Il a pour objectif principal d'encadrer techniquement et financièrement les exploitants du secteur de la petite mine et lutter contre la fraude en canalisant les productions dans le circuit officiel de commercialisation. Son mandat est le suivant :

- Promouvoir l'émergence d'une classe moyenne congolaise dans le secteur de la petite mine;
- Assurer la formation et apporter l'assistance technique et financière aux coopératives minières et aux exploitants du secteur de la Petite Mine, en vue de renforcer leurs capacités managériales;
- Assurer le suivi des flux matières de la Petite Mine et de l'Artisanat minier depuis chantier jusqu'au point de vente en vue de canaliser toute la production dans le circuit officiel de commercialisation;
- Veiller après vente, au recouvrement de l'imposition forfaitaire due à l'État;
- Vulgariser les normes de sécurité sur les sites d'exploitation et veiller à leur stricte application;
- Susciter et participer à la création d'un fonds de crédit minier et à sa gestion pour la promotion de petites et moyennes entreprises minières.

La Revue Annuelle de l'Industrie du Diamant, dans sa livraison portant sur la situation de la RDC en 2005⁷, analyse ainsi le SAESSCAM :

« Les creuseurs, qui seraient du nombre de 708 000 selon le SAESSCAM (d'aucun estiment qu'il y en aurait jusqu'à 1 million), travaillent dans des conditions inhumaines, que nous pouvons regrouper globalement en quelques points que voici :

- *Exploitations non sécuritaires (cas des éboulements et problèmes environnementaux);*
- *Manque de technologie entraînant l'usage (parfois excessif) des efforts musculaires qui se traduit par des faibles rendements ;*
- *Absence totale d'encadrement technique et organisationnel chez les exploitants artisanaux;*
- *Gestion managériale inexistante.*

Ces problèmes n'ont faits qu'augmenter la fraude, l'évasion fiscale et la sous-évaluation ce qui a entraîné une baisse importante des revenus de l'état. La fraude est présente à tous les niveaux, depuis le pauvre creuseur jusqu'au CEEC, en passant par les comptoirs agréés ou non agréés. Elle est parfois même soutenue par le personnel rémunéré par l'État pour renflouer les caisses du trésor. L'absence d'encadrement a conduit à une attitude de « laisser aller » dans les mines, sans parler des préjudices causés notamment à l'enseignement, à la santé, à l'hygiène, à l'environnement, à la stabilité des familles et à l'autorité des chefs coutumiers, d'où la recrudescence de la criminalité.

⁶ Ce principe peut être vu comme une mesure visant à prévenir la sollicitation de corruption par les agents de l'administration, qui peuvent être tentés de laisser traîner indéfiniment l'instruction de la demande jusqu'au paiement d'un bakchich.

⁷ <http://www.pacweb.org/f/images/stories/documents/ar-rdc%202005-fr-web.pdf>

Le SAESSCAM est arrivé au moment opportun pour enrayer cette dégradation sectorielle. Il a créé deux pôles d'orientation soient : la Coordination du développement intégré et la Coordination technique.

Depuis sa création, le SAESSCAM a réalisé quelques efforts d'encadrement des exploitants, dont notamment :

- *L'organisation de séances de formation aux mineurs, relatives aux normes et procédures de sécurité, donnée gratuitement dans les sites d'extraction par des moniteurs du SAESSCAM;*
- *La mise à la disposition de petites entreprises d'informations utiles sur les mécanismes administratifs à l'endroit du personnel étranger;*
- *La fourniture de nouveaux outils (motopompes, pioches, pelles, haches et bottes, entre autres) aux mineurs pour un meilleur rendement;*
- *L'enregistrement des mineurs artisanaux et à petite échelle dans les zones pilotes à Tshikapa, Mbuji-Mayi et Lubumbashi en vue de l'octroi des permis d'exploitation.*

Néanmoins, à l'heure actuelle, le progrès fait chez les mineurs artisans et dans leurs communautés demeure encore insignifiant. Les concernés sur le terrain n'ont encore pas vue de résultats provenant des efforts de SAESSCAM, surtout dans Mbuji-Mayi où il y a à peine un bureau de représentation. Il importe de mettre en place certaines stratégies permettant d'intégrer progressivement les petites exploitations minières au secteur formel. Pour y parvenir, le secteur minier artisanal doit devenir une priorité politique (...) Toutefois, ces objectifs ne pourront être atteints sans une volonté politique de la part des dirigeants, ni sans un investissement financier substantiel dans le SAESSCAM. Son financement actuel, le prélèvement sur l'octroi de permis d'exploitation, ne suffit guère ».

Complétons en ajoutant que, dans le cas des creuseurs en coopérative, le Saesscam se rémunère en prélevant une quote-part sur la vente des produits. L'autre partie de son financement vient des taxes superficielles que doivent verser l'ensemble des concessionnaires : 6 % doit revenir au Saesscam pour son fonctionnement, et 10% « passent » par le Saesscam pour la réalisation d'infrastructures sociales (hopitaux...) dans les lieux d'activité minière. Mais le Saesscam est exclu de la clé de répartition de la taxe rémunératoire (prélevée à l'exportation des pierres précieuses au taux de 1,25% de la valeur), contrairement au CEEC et au CAMI.

Le Saesscam règle également la redevance de superficie censée être acquittée par les mineurs artisanaux, dont 10% doit être rétrocédée aux communautés locales (ou investies en réalisations sociales). Nous n'avons pas pu obtenir des chiffres à ce sujet. Concrètement, les mineurs en coopérative doivent remettre les pierres découvertes au mandataire du Saesscam présent en permanence sur le site, qui va canaliser la production jusqu'aux comptoirs d'achat. Le Saesscam doit accompagner toutes les transactions, en veillant au respect du processus officiel, à la tenue des registres d'achat et en veillant à ce que les acheteurs soient dûment enregistrés.

Lors de la rencontre de février 2006 à Kinshasa sur le diamant alluvionnaire, il a été souligné que la très grande majorité des exploitants artisanaux ne passent pas par le Saesscam, sauf à Tshikapa (Kasai oriental) où le Saesscam a ses coopératives et est implantée. Le Saesscam est en ville pas les sites d'exploitation. Les fonctionnaires de la Division des mines à Mbuji Mayi estiment que, dans le Kasai oriental, sur 500 000 mineurs artisanaux, seulement 2 000 à 3 000 possèderaient un permis.

Le Saesscam veut mettre en place un « fonds d'assistance de la petite mine » qui serait abondé par des fonds privés (vendeurs de matériels, banques...) afin de mettre à la disposition des creuseurs artisanaux du matériel et des moyens financiers.

- *Le CEEC*

Créé le 21 Septembre 2001 comme service relevant du Ministère des Mines, le Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC) a été transformé en entreprise publique le 24 Mars 2003. Le CEEC participe au processus de Kimberley. Dans ce cadre, il délivre, avec le Ministère des Mines, le certificat du Processus. Grâce à la

coopération avec le haut Conseil du Diamant d'Anvers (HRD), le CEEC procède à la certification électronique. L'entreprise a bénéficié par ailleurs de l'assistance technique d'un évaluateur indépendant, la Société Internationale Diamond Congo (SIDC) pour les contre-expertises, la formation et le recyclage des évaluateurs et des trieurs. Cette coopération a été suspendue en 2004 par l'ancien ministre des Mines, bien que les résultats de cette coopération semblent avoir été probants sur le plan de la hausse des valeurs des diamants évalués (voir tableau ci-dessous) et malgré deux évaluations externes positives.

Il faut noter que sous le gouvernement de transition, les ministères et les entreprises publiques ont été réparties aux différentes composantes du gouvernement dit « 4 + 1 ». Le CEEC a d'abord été constitué comme un service du Ministère des Mines avant d'être érigé en entreprise publique autonome pour des raisons, semble-t-il, plus liées à des jeux politiques qu'à des raisons techniques. Il faut lire différents événements qui ont jalonné la brève histoire du CEEC (et les problèmes rencontrés avec l'ancien ministre des Mines, suspendu en novembre 2004) sous cet angle. Le CEEC se finance à travers le paiement des ses évaluations et perçoit 55% de la taxe rémunératoire (soit environ 5 millions de dollars en 2004)

Les attributions du CEEC sont :

- Évaluation et expertise du diamant, de l'or, du coltan et autres matières premières et semi-précieuses en République Démocratique du Congo ;
- Encadrement des comptoirs, des négociants et des fondeurs ;
- Suivi et contrôle des flux matières et monétaires;
- Certification et paiement des taxes à l'exportation;
- Formation des évaluateurs congolais ;
- Promotion de l'industrie du diamant, de l'or, du coltan et d'autres matières précieuses et semi-précieuses ;
- Possibilité d'acheter et de vendre les matières précieuses et semi-précieuses afin de garantir leur prix valeur;
- Lutte contre la fraude ;
- Mise en application et suivi du programme international du Processus de Kimberley;
- Autres opérations connexes ou accessoires aux activités ci-dessus énumérées et nécessaires à la réalisation de objet social

Il ressort de la réunion de février 2006 à Kinshasa consacrée à la mise en œuvre du Processus de Kimberley (« sous-groupe Afrique Centrale diamant alluvionnaire ») que le rôle du CEEC a été important pour réduire l'écart existant entre les prix déclarés par les comptoirs d'achat et la valeur des transactions faites pour les mêmes diamants sur le marché international (problème des prix de transfert ou *transfer pricing*) et souligne le rôle clé d'une compétence nationale en expertise et évaluation.

Le rapport annuel 2005 du CEEC donne l'exemple de l'ampleur du redressement au cours d'un mois sous examen de 2004 : les comptoirs agréés ont déclaré au CEEC du diamant pour \$ 34.021.145. Après expertise, le CEEC a évalué ces diamants à \$ 51.744.829, soit un écart de \$ 17.723.729 (52,1 %).

Valeur unitaire moyenne des exportations de diamant issues de la production artisanale

	2001	2002	2003	2004
Valeur du carat (\$)	17,14	19,83	27,38	27,88

Source : Revue annuelle de l'industrie du diamant – RDC 2005

➤ **La problématique de la filière diamant**

Bien que la RDC soit le 3^{ème} exportateur au monde pour ce qui est du volume, les diamants de RDC sont d'une qualité inférieure à ceux produits dans d'autres pays, également d'une manière artisanale. En Angola ou au Sierra Leone ; la valeur de la production alluviale peut dépasser 200 \$ le carat, alors

que les exportations de la RDC valaient en moyenne 23 \$ le carat en 2003 et 24,6 \$ en 2004. Environ 90% des diamants de la RDC sont de qualité industrielle. La valeur moyenne des exportations de diamants de qualité joaillerie était de \$139 le carat pour la RDC en 2004, contre \$10 pour les diamants de qualité industrielle.

Les ¾ des exportations officielles de diamants, mesurés en carats, provenaient du secteur artisanal. La part du secteur artisanal s'est même accrue en 2004 comparé à 2003. Mais selon le Ministère des Mines, il y a depuis la création du Cadastre Minier (CAMI) un afflux de demandes pour les carrés miniers, ce qui, selon lui, devrait conduire à un accroissement de la production industrielle (3 sociétés) et semi-industrielle (une vingtaine d'entreprises) aux dépens de la production artisanale. C'est dans ce contexte qu'il faut signaler l'ouverture d'une première usine de taillerie de diamants en RDC employant 300 personnes, par la société Emaxon Polishing, filiale d'un groupe israélien

Le processus de Kimberley

Le Processus de Kimberley est un système de certification des diamants bruts qui vise à empêcher les diamants provenant des zones de conflits de pénétrer dans le circuit commercial légal. Il a été adopté en janvier 2003. Le Processus a réuni les gouvernements de 44 pays producteurs, transformateurs, importateurs et exportateurs de diamants bruts, la société civile, l'industrie du diamant, des organisations non gouvernementales. On estime que 98% du commerce des diamants bruts y est représenté.

Les principales dispositions du système de Kimberley stipulent que chaque pays participant au commerce international du diamant doit :

- pour les envois des diamants bruts exportés vers un autre pays participant, doit exiger qu'un certificat dûment validé accompagne chaque colis ;
- pour les envois de diamants bruts importés d'un pays participant, exiger un certificat dûment validé, s'assurer qu'une confirmation de réception est expédiée sans tarder à l'autorité exportatrice en mentionnant le numéro de certificat, le nombre de colis, le poids en carats et les coordonnées de l'importateur et de l'exportateur et exiger que l'original du certificat soit facilement accessible pour une période d'au moins trois années ;
- veiller à ce qu'aucun envoi de diamants bruts ne soit importé d'un non-participant ou exporté vers un non-participant ;
- reconnaître que les participants par le territoire desquels transitent ne sont pas tenus de se conformer aux exigences ci-dessus pourvu que les autorités du territoire de transit d'un envoi veillent à ce que le colis n'a pas été ouvert et est resté identique.

En rapport avec les contrôles internes, chaque pays participant doit :

- créer un système de contrôles internes visant à éliminer la présence des diamants de guerre dans les envois des diamants bruts importés dans son territoire et exportés de son territoire;
- désigner une ou des autorités importatrices et exportatrices ;
- veiller à ce que les diamants bruts soient importés et exportés dans des contenants inviolables ;
- arriver à modifier ou adopter les lois ou les règlements pertinents pour mettre en œuvre et faire respecter le système de certification, et pour appliquer des peines en conséquence afin de dissuader les transgressions ;
- recueillir et tenir à jour des données pertinentes sur la production, les importations et les exportations officielles, réunir et échanger de telles données en rapport avec les dispositions de l'accord ; avec la mise en place d'un système de contrôles internes, tenir compte des autres options et recommandations relatives aux contrôles internes.

La mise en œuvre du processus de Kimberley a conduit à une nette baisse des exportations de diamants en Ouganda, au Rwanda, en Zambie et au Burundi – non adhérents au Processus – alors que ces sont pratiquement dépourvus de réserves. En 2004, c'est la Congo-Brazzaville qui a été exclu du processus : la production de diamants du Congo-Brazzaville ne dépasse guère les 50.000 carats par an, c'est-à-dire cent fois moins que les seuls 5 millions et demi de carats inscrits au chapitre des

exportations de diamants du Congo-Brazzaville à la Belgique en 2001. Depuis, les exportations du Congo-Brazzaville ont été quasiment stoppées. L'efficacité du Processus est donc tangible, mais il reste toujours des acheteurs, en particulier en Asie et au Moyen-Orient, qui sont prêts à acheter des diamants non certifiés. En 2005, un rapport de Global Witness relançait la polémique autour des exportations frauduleuses du diamant de la RDC vers le Liban, via le territoire du Congo-Brazzaville. Le rapport se base sur des données collectées auprès de l'administration douanière libanaise, et démontre clairement que le Congo-Brazzaville et le Liban organisent un trafic illicite. L'enquête de Global Witness indique que, selon les douanes libanaises, le Liban a importé en 2005 du Congo-Brazzaville, des diamants bruts d'un montant de 156 millions de dollars.

La RDC a bénéficié significativement du Processus de Kimberley. La progression de la production diamantifère en RDC est notable :

- 2003 : 24 millions de carats
- 2004 : 29,5 millions de carats
- 2005 : 32,8 millions de carats. Ce dernier chiffre de 32-33 millions de carats représente à peu près le plafond de la production en l'absence de nouvelles mines en RDC.

En 2006, une crise conjoncturelle sur le marché international devrait conduire à une baisse de ces chiffres. Mais à moyen terme, les perspectives du marché sont à la hausse.

Ces chiffres ont été annoncés à la réunion de février 2006 à Kinshasa par le Chairman des questions techniques du Processus de Kimberley. Il semble qu'une partie des diamants exportés par la RDC proviennent d'Angola⁸, la fiscalité congolaise étant plus intéressante et les prix offerts par les comptoirs – plus nombreux qu'en Angola – plus élevés d'environ 20%.

Selon la Revue annuelle de l'industrie du diamant – RDC 2005, on estime que pour 200 à 300 millions de dollars de diamants continuent à sortir clandestinement de RDC, ce qui montre que le Processus de Kimberley n'a pas tout réglé.

Le processus de contrôle tout au long de la filière est le suivant :

1. au niveau du puits, un poste minier avec un chef de poste
2. lors de la vente des colis aux négociants (ambulants ou résidents), il y a (ou devrait avoir) des agents de contrôle
3. au niveau des comptoirs d'achat, un agent délégué du CEEC et un agent des mines doivent, en théorie, vérifier les opérations. En fait, cela est rarement le cas.
4. au niveau de l'expertise du CEEC, l'administration des mines est représentée pendant l'investigation, ainsi que l'OCC
5. la dernière étape est le convoyage au pied de l'avion par des agents du CEEC et de l'OFIDA (douanes)

Les licences d'achat sont délivrées aux comptoirs. Les cartes sont vendues aux négociants. Mais on ignore le nombre de négociants en RDC. On estime que le nombre de négociants ambulant est d'environ 100.000, contre environ 2.500 négociants résidents (généralement propriétaires de maisons d'achat). Pour les représentants officiels de la RDC, la traçabilité requise par le Processus de Kimberley est réalisée. Cependant, ils admettent qu'il est impossible d'avoir des précisions sur le carré d'extraction, sauf pour les diamants qui passent par le Saesscam.

Les comptoirs sont censés faire des rapports réguliers de leurs achats, tout comme les négociants. Ceci n'est qu'exceptionnel. Le CEEC n'a pas de services décentralisés, et sa présence dans les comptoirs est rare⁹. Le CEEC a l'ambition d'installer des antennes dans toutes les provinces et d'équiper les

⁸ Entre l'Angola et la RDC, tous les diamants sont originaires des mêmes kimberlites angolaises, ce qui rend impossible la différenciation des provenances par des moyens techniques

⁹ Au cours de cette réunion le Directeur du CEEC a insisté sur le fait qu'il était très difficile de responsabiliser les comptoirs d'achat, et a plaidé pour un renforcement des structures de contrôle de l'État (en premier lieu le CEEC). Il a affirmé que si la fraude était réduite de 50%, cela pourrait représenter 400 M \$ de recettes supplémentaires pour l'État

principaux points de sortie d'un spectrographe, permettant ainsi d'évaluer avec les diamants exportés de la RDC.

L'administration des Mines a indiqué les efforts entrepris pour régulariser les creuseurs. La vente de cartes d'exploitation artisanale se fait localement, avec des équipes qui se déplacent dans les provinces. Le prix est de 20 \$ pour les creuseurs. Pour les négociants, le prix est de 500 à 1000 \$. Évidemment, les équipes sont assez démunies dans le cas de creuseurs et de négociants ambulants, car le taux de présentation « spontanée » est très faible. La sensibilisation est faite au travers des chefs de village. Autre difficulté : le zonage, permettant de distinguer entre les zones artisanales, industrielles et non minières. Celui-ci a été commencé, mais pas été continué, faute de moyens. Or, les zones industrielles sont demandées (i.e. souvent occupées) par les artisans.

La condition des creuseurs artisanaux est terrible et leurs revenus personnels sont très maigres (guère plus d'un dollar par jour). Leurs conditions de travail sont déplorables, dangereuses et, comme le souligne la Revue annuelle de l'industrie du diamant, Mbuji Mayi, le centre de la richesse diamantaire du pays est un bidonville.

Fiscalité et revenus du diamant

Les exportateurs de diamants paient une taxe de 4 % sur la valeur de leurs diamants : 1,25 % en taxe rémunératoire (taxe spéciale sur les diamants et l'or), 1,5 % en droits de douane et 0,25 % de contribution sur le chiffre d'affaires à l'exportation. Une taxe provinciale de 1 % doit aussi être versée lors de l'achat des diamants.

Les revenus du diamant pour la RDC

<i>En millions de dollars</i>	Valeur exportations	Droits de douane	Contributions sur le chiffre d'affaires à l'exportation	Taxes provinciales	Taxes rémunératoires	Total
2002	395,9	4,8	0,8	2,9	4	12,5
2003	642,7	8,1	1,5	4	9	22,6
2004	727,5	9,6	1	3,8	9,3	23,7

Source : Revue annuelle de l'industrie du diamant – RDC 2005

Ces revenus semblent toutefois très inférieurs à ce qu'ils devraient être, non seulement du fait de la contrebande, mais également des clauses des contrats signés par la MIBA, la grande entreprise publique. La presse congolaise se fait régulièrement l'écho des « contrats léonins » passés entre les entreprises publiques et leurs partenaires. On en trouvera un exemple dans l'encadré ci-dessous.

Extrait d'un article du journal de Kinshasa « Le Potentiel », 22 septembre 2005

« L'année dernière, la Miba, contrôlée à 80 % par l'État congolais, n'a pu réaliser qu'un chiffre d'affaires de 97,5 millions de dollars à l'export, soit 13 % des exportations de diamants congolais, alors qu'elle fournit 24 % de la valeur de la production nationale (en carats).

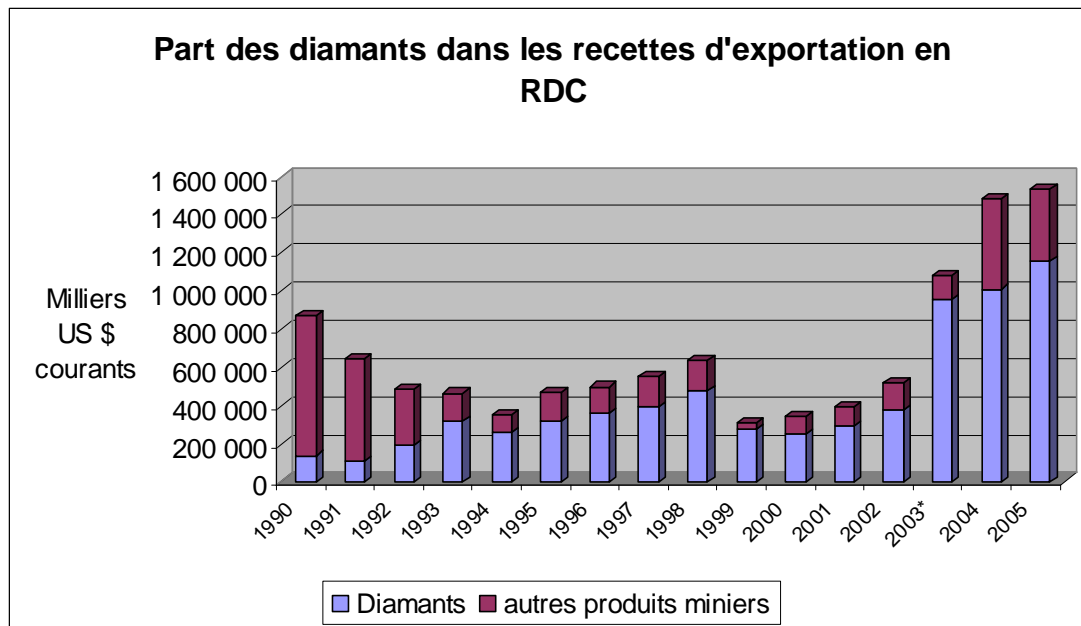
Cette contre-performance serait due au contrat qui la lie à la société canadienne Emaxon. En vertu d'un accord signé en avril 2003, la Miba s'est engagée à vendre 88% de sa production à Emaxon au cours des quatre prochaines années, en échange d'un prêt de 15 millions de dollars.

De fait, en 2004, la Miba a cédé ses pierres à son partenaire canadien au prix dérisoire de 13,40 dollars le carat, un tarif deux fois inférieur à celui obtenu par les « creuseurs » artisanaux. La Miba est donc condamnée à attendre l'expiration en 2007 de « l'accord léonin » passé avec Emaxon, faute d'avoir pu l'annuler, ou le modifier.

D'après l'enquête d'une Ong canadienne, Partnership Africa Canada (Pac), Emaxon est une filiale de la société israélienne Dan Gertler International (Dgi). Un nom bien connu dans le microcosme kinois, puisqu'en septembre 2000, Dgi avait obtenu de Kabila « père » le monopole des exportations de diamants du pays pour 20 millions de dollars – monopole provisoire du fait des protestations internationales qu'avait alors provoquées l'accord »

La part prépondérante du diamant dans les exportations minières de la RDC

Selon les données de la Banque centrale, la valeur des exportations de diamants a dépassé les 1,15 milliards de dollars en 2005. Depuis la mise en œuvre du Processus de Kimberley en 2003, les recettes d'exportation du diamant ont significativement augmenté et entraînent à la hausse toutes les exportations minières.



Source : d'après les statistiques de la Banque centrale du Congo (BCC)

Quelques-uns des problèmes de gouvernance signalés dans le secteur minier

Le secteur minier est régulièrement l'objet de controverses, dénonciations publiques et rapports accablants. Il est cependant difficile de vérifier toutes les informations relatées dans la presse ou dans les fora internationaux. Les analyses sont toutefois assez convergentes et méritent d'être citées.

La Commission spéciale de l'Assemblée nationale présidée par le député Lutundula, était chargée de faire la lumière sur les contrats et conventions signés entre 1996 et 2003. La Commission a limité ses enquêtes aux contrats signés avant le 30 juin 2003, mais une enquête de suivi a cependant été réalisée pour savoir si et comment les contrats ont été exécutés après cette date. Cette enquête a été déposée au bureau du Parlement en juin 2005 et dévoilé au public en février 2006. Le rapport Lutundula indique que l'absence d'un État exerçant une autorité réelle partout sur un territoire immense, la situation de guerre et l'instabilité politique ont créé « une opportunité de prédation à grande échelle » qui a fini par transformer la RDC en un « espace économique de libre-service où se croisent les réseaux les plus divers et se côtoient les hommes d'affaires de tous calibres et horizons pour exploiter le cuivre, le cobalt et les métaux associés, le diamant, l'or, la cassitérite, le coltan, le bois, le café ». Le rapport a constaté que des dizaines de contrats sont soit illégaux, soit d'une valeur limitée pour le développement du pays. Le rapport recommande leur abrogation ou leur renégociation, ainsi qu'un moratoire immédiat sur la signature de nouveaux contrats jusqu'à la tenue des élections. Il recommande également une action judiciaire contre un certain nombre d'acteurs de haut rang appartenant au monde politique ou à celui des affaires, impliqués dans ces opérations.

Le rapport indique que l'État congolais a arbitrairement accordé d'importantes exonérations fiscales à plusieurs joint-ventures pendant des périodes de 15 à 30 ans. L'État qui, selon le Code minier, devrait avoir un intérêt de 5 % dans les sociétés en joint-venture, est parfois représenté par des sociétés étrangères immatriculées dans des paradis fiscaux offshore. Dès lors, l'État ne tire aucun bénéfice de ces partenariats. Dans son premier rapport, la commission recommande que 16 contrats soient abrogés ou renégociés et que 28 compagnies congolaises et internationales fassent l'objet d'une enquête pour violations du droit congolais. La commission recommande également que 17 personnes soient traduites en justice pour fraude, vols et autres chefs d'inculpation. Pour garantir la poursuite du travail d'examen mené par le parlement, le rapport appelle également à un élargissement du mandat de la commission afin que les contrats signés pendant la période du gouvernement de transition de juin 2003 à ce jour puissent également être étudiés.

Ces recommandations sont, jusqu'à présent, restées sans suite. Alors que la Banque Mondiale avait conclu un accord avec le gouvernement pour l'installation d'une nouvelle équipe à la tête de la Gécamines, un ensemble de contrats de joint-venture ont été conclus, de manière discrétionnaire, qui aboutissent à un démantèlement de facto de la société, la Gécamines devenant une « coquille vide ».

Liste de 29 sociétés issues ayant conclu un accord de joint venture avec la Gécamines.

Société Partenaire	Abréviation	Gecamines	Partenaire
Chabara Mining	CM	45%	55%
Compagnie Minière de Tondo	CMT	25%	75%
Compagnie Minière de Musonoie	COMMUS	27%	73%
Congo Zinc	CZ	40%	60%
Minière de Kasombo	MIKAS	25%	75%
Shituru Mining Corporation	SMCO	25%	75%
Société Minière de Kbolela et de Kipese	SMKK	40%	60%
Minière de Kalumbwe Myunga	MKM	17,5%	82,5%
Prospection de la Zone Centre-Est	PZCE	?	?
Kasonta-Lupoto Mines	KALUMINES	40%	60%
Société d'Exploitation de Kipoi	SEK	40%	60%
Congolaise des Mines et de Développement	COMIDE	20%	80%
DRC Copper Project (GEC)	DCP	25%	75%
Kamoto Copper Company (Kinross-Forrest)	KCC	25%	75%
Mutanda Ya Mukonkoto Mining	MUMI	40%	60%
Société d'Exploitation des Gisements de Kalukundi	SWANMINES	40%	75%

Société Minière de Kolwezi (Anvil Mining)	SMK	20%	80%
Tenke Fungurume Mining (Phelps Dodge)	TFM	17,5%	82,5%
Kingamiambo Musonoi Tailings (Adastra)	KMT	12,5%	87,5%
Ruashi Mining (Metorex)	RM	20%	80%
Boss Mining (Rautenbach)	BM	20%	80%
Cimenteries du Katanga	CIMENKAT	49,73%	50,23%
Compagnie Minière du S/Katanga (Forrest Luiswishi)	CMSK	40%	60%
Four Electrique Luilu Cobalt (avec MAD)	FELCO	?	?
Groupeement Traitement Terril L'shi (Forrest OMG)	GTL	20%	80%
Kababankola Mining Company (Bredenkamp)	KMC	20%	80%
Mukondo Mining (Rautenbach/Bredenkamp)	MM	20%	80%
Société Générale des Télécommunications	SOGETEL	98,93%	1,07%
Société pour le Traitement du Terril de Lubumbashi	STL	1%	99%

Source : <http://www.congolite.com/economy37.htm>

Selon le journal de Kinshasa « le Potentiel » du 13 avril 2006 : « *La Banque mondiale a financé un audit indépendant exécuté en 2003 par l'agence conseil Imc. L'International mining consultants (Imc), une société de droit britannique, a émis un avis extrêmement défavorable à l'encontre des accords existants concernant la mine de Kamoto et une société privée, Kinross-Forrest, a élaboré un plan stratégique détaillé pour l'exploitation Kov dans le cadre d'une stratégie de relance rapide de la Gécamines, et a recommandé de licencier tous les directeurs de la Gécamines. Certains directeurs ont bel et bien été licenciés, ce qui n'a cependant eu lieu que deux années après l'audit, soit en décembre 2005 (...) Depuis décembre 2005, un consultant étranger (une société française appelée Sofreco) cogère la Gécamines, à nouveau avec un financement de la Banque mondiale. Par suite de l'obstruction politique, l'intervention de la Sofreco a été reportée de plus d'un an, et elle a trouvé la Gécamines comme une coquille vide (...) La Gécamines a conclu de nombreux accords de joint-venture avec des partenaires privés. (...) Les accords contiennent de nombreuses anomalies qui sont toutes au détriment de la Gécamines. Les accords résultaient de négociations conduites par des membres de la direction et du gouvernement. Ils visaient principalement à générer rapidement du numéraire, plutôt qu'un développement durable et rationnel du patrimoine de la Gécamines* ».

Rappelons que la Gécamines dispose de concessions sur une superficie de 30.000 km² groupées autour des villes de Kolwezi (Groupe Ouest), de Likasi (Groupe Central) et de Lubumbashi (Groupe Est). Elles contiennent des réserves évaluées à 30 millions de tonnes de cuivre et à 3 millions de tonnes de cobalt. Jusqu'au milieu des années 80, la Gécamines a été classée parmi les cinq principaux producteurs mondiaux de cuivre et de cobalt, avec une production annuelle de 480.000 tonnes de cuivre et 16.000 tonnes de cobalt. La Gécamines a enregistré un chiffre d'affaires d'environ 1 milliard dollars, tout en garantissant un emploi et des services sociaux - enseignement et soins médicaux - à 33.000 travailleurs. Elle a aujourd'hui une dette dont le montant était estimé à 1,7 milliards de dollars en 2003.

Un ancien PDG de la Gécamines dans les années 1980, Robert Crem, s'est élevé publiquement contre ce qu'il considère constituer un bradage des actifs de l'État. Dans le cadre du forum « Fatal Transactions » réuni à Bruxelles (<http://www.fataltransactions.org/DRC-conference/index.html>) en novembre 2005.

On lira ci-dessous son opinion sur les transactions conclues autour de la Gécamines :

« *Après le départ de Mobutu, le nouveau régime politique avait semblé vouloir restaurer l'économie nationale. Il avait accepté le principe de la privatisation de la Gécamines en ratifiant un accord avec la Banque Mondiale. C'est ainsi que l'Exécutif avait lancé début 2003 un appel d'offres international pour une gestion intérimaire de la Société qui devrait être confiée pour 18 mois à une firme et à des experts internationaux, par le biais d'une Gécamines Holding. Cette gestion devait débuter en juillet 2003 pour se terminer fin 2004 avec une production de 100.000 tonnes et un chiffre d'affaires de 250 millions de dollars¹⁰. Mais cette démarche rationnelle dérange certains. Les termes de référence ne*

¹⁰ Dans les années 1980, la Gécamines produisait près de 500.000 tonnes de cuivre et 17.000 de cobalt. En 2005, elle a produit à peine 17.000 tonnes de cuivre et 1.500 tonnes de cobalt.

sont pas respectés et l'on assiste à un « remake » des expériences de 1974 et 1984. C'est ainsi qu'en juillet 2005, l'Exécutif congolais a, en contradiction avec le plan de redressement de la Société, et du pays même, procédé au démantèlement accéléré de la concession Gécamines. Il a octroyé des polygones miniers au mépris des critères de compétences techniques, de surfaces financières, et au profit d'opérateurs non qualifiés et d'aventuriers aux méthodes douteuses»

Dans un autre passage de son intervention, il précise :

« On pense généralement qu'il suffit de contrôler la teneur des minerais katangais en cobalt uniquement. Mais il faudrait détecter et valoriser tous les métaux de valeur qui sont contenus dans les produits exportés. Pour cela, il faut :

- mettre en place le contrôle des tonnages bruts exportés. Les règles du Code Minier en matière d'entreposage et de transport des produits à exporter, ainsi que d'échantillonnage sont ignorés.*
 - ces tonnages seront complétés par les teneurs contenues en métaux valorisables. Et il y en a beaucoup : Germanium, Cuivre, Cobalt, Zinc, Cadmium, l'Argent, l'Or, le Rhénium, le Galium, l'Uranium, le Sélénium, etc.*
 - établir une formule de valorisation des réelles teneurs sur la base des cours des matières premières*
 - et vérifier le rapatriement effectif au Congo des recettes extérieures, suivant la réglementation.*
- Aujourd'hui, cette structure de contrôle des exportations et des rapatriements des recettes commerciales est inexistante, parce que largement ignorée ou inefficace ».*

Le journal « Le Potentiel » du 12 avril 2006 indique que : « D'après les dernières statistiques disponibles, les sociétés minières dans le secteur du cuivre/cobalt, qui sont principalement des joint ventures avec la Gécamines, n'ont payé en 2004 que 0,4 millions de Usd d'impôts sur le revenu ».

Le rapport de Global Witness : « Ruée et ruine - Le commerce dévastateur des ressources minières dans le Sud du Katanga en République démocratique du Congo »

Ce rapport qui date de 2004 Ce document d'information fait suite à « *SOS Toujours la même histoire - Une étude contextuelle sur les ressources naturelles en République démocratique du Congo* », un rapport publié par également par Global Witness en juin 2004. Le nouveau rapport décrit de manière approfondie un ensemble de pratiques conclut notamment que « *l'analyse du secteur cuivre et cobalt au Katanga montre manifestement que la gouvernance des ressources naturelles reste un sujet très problématique en RDC. Il semble qu'il y ait peu ou pas de contrôle du secteur minier, avec des quantités inconnues de minéraux s'enfuyant du pays chaque mois. La RDC passe à côté d'une occasion cruciale de profiter de la montée en flèche actuelle des cours mondiaux du cobalt alors qu'une telle quantité de son minerai est passée en contrebande hors du pays et que la majeure partie de ce minerai en sort sans être traitée. Les revenus de l'exploitation minière pourraient fournir des recettes dont le gouvernement congolais a tant besoin pour soutenir le développement économique dont la RDC a si désespérément besoin. Cependant, dans son état actuel, ce secteur ne profite ni à l'économie dans son ensemble ni à la population locale* ».

Une analyses des statistiques d'importations de pays comme la Chine dévoile l'ampleur des écarts entre ce qui est maîtrisé par le gouvernement congolais et ce qui est importé par les pays tiers.

« A partir des chiffres obtenus sur les importations par la Chine des minerais de cobalt provenant de RDC rien que pour 20004, la valeur moyenne du cobalt exporté chaque semaine du Katanga est de 1.700.000 dollars. Les graves carences de la surveillance et de la transparence signifient qu'on ne sait pas très bien quel montant de recettes est capté par les caisses du gouvernement central (...) Les importations déclarées de cobalt par la Chine provenant de la RDC sont très élevées et les importations ont connu une tendance à la hausse depuis la fin de 2003 Cependant, ces statistiques ne reflètent pas toujours les chiffres fournis à Global Witness par le gouvernement de la RDC. En mars, la Chine a importé, à elle seule, 10.707.000 dollars de minerais et de concentrés de cobalt provenant de RDC alors que les statistiques de l'OFIDA prétendent que la RDC n'a exporté que 7.423.600 dollars de minerais et de concentrés de cobalt ce mois là ».

Dans ce rapport, GW met l'accent sur les exportations d'hétérogénite (un oxyde de cobalt et de cuivre, et de zinc et d'autres minerais sous forme amalgamée) à partir du Katanga. Cependant la décision a évolué depuis 2004, avec un arrêté du Ministère des mines interdisant l'exportation d'hétérogénite. Selon les responsables de l'OCC interrogés à Kasumbalesa, seule la société publique SODIMICO dispose d'une dérogation pour exporter de l'hétérogénite, du fait de sa situation financière difficile. D'après l'OCC de Kasumbalesa, moins de 10% des exportations de minerais seraient composées d'hétérogénite, la majorité étant des concentrés de cuivre ou de cobalt¹¹.

➤ ***L'Initiative sur la Transparence dans la gestion des Industries Extractives (ITIE)***

Annoncée en septembre 2002 à Johannesburg à l'occasion du Sommet Mondial sur le Développement durable par le Premier Ministre britannique Tony Blair, L'Initiative sur la Transparence dans la gestion des Industries Extractives (ITIE, EITI en anglais) vise une transparence dans deux domaines :

- celle des paiements des redevances des Industries extractives ;
- celle de l'utilisation qu'en font les pays ou les gouvernements bénéficiaires.

L'ITIE et la campagne « Publiez ce que vous payez » sont souvent confondues. Un collectif de 200 organisations humanitaires demandait, en 2002, aux entreprises de l'industrie extractive (pétrole, gaz, compagnies minières...) de publier les sommes qu'elles versent aux gouvernements des pays producteurs, un système qui fonctionne déjà en Norvège. Le collectif crée la plate-forme « Publish What You Pay » (Publiez ce que vous payez), avant que la Grande Bretagne ne lance l'ITIE. Contrairement à « Publiez ce que vous payez », qui revendique une réglementation internationale obligeant les compagnies à rendre leurs versements publics, l'ITIE préconise cette transparence sur une base volontaire.

La RDC, par l'intermédiaire du Vice-Président Bemba, s'est engagée à mettre en œuvre l'ITIE, le 17 mars 2005. Dans un discours prononcé le 19 janvier 2006 à Kinshasa, le même a réitéré le fait que la RDC endossait l'initiative ITIE. La table-ronde de la Société Civile à Kinshasa sur l'ITIE, avec pour thème : « Enjeux et perspectives » avec l'appui financier du DFID qui s'est déroulée en mai 2005, a résumé les 3 grands objectifs pour la RDC :

1. Collecter les statistiques sur les paiements et les recettes perçues (diamant, pétrole, cuivre et ses dérivés, bois) ;
2. Auditer ou confronter les informations collectées ;
3. Publier les informations obtenues.

Plus précisément, cette table-ronde a recommandé :

La bonne gouvernance par :

- la discipline dans les finances publiques
- le dialogue entre le gouvernement et la société civile
- l'environnement législatif et réglementaire stable
- un système de droit garanti
- la lutte contre l'impunité.

La transparence, composante de la bonne gouvernance entraînant :

- le renforcement du débat démocratique
- l'amélioration de la gestion macro-économique
- la diminution de la corruption
- la liberté d'expression garantie

¹¹ Ce qui reste, de toutes façons, une étape basique dans la transformation. Les étapes dans l'extraction des métaux de leur minerai sont : le traitement du minerai (transformation du minerai en concentrés et en résidus ou déchets stériles), l'extraction chimique (séparation des concentrés en métaux et en scories et résidus de lixiviation) et l'affinage (production du métal et des sous-produits affinés). Dans ses raffineries, la Gécamines a transformé ses minéraux en métal quasiment pur (99 %).

- l'utilisation optimale des ressources pour le développement durable.

Pour les partenaires bi et multilatéraux de la RDC, les recommandations étaient :

- d'utiliser leur influence pour donner priorité à une gestion des revenus transparente, responsable et encourager la transparence dans tous les programmes de prêt, de développement et d'assistance technique.
- d'ajouter une conditionnalité à l'aide au développement non humanitaire qui exigerait la publication des informations sur les paiements par les compagnies et sur les sommes reçues par le Gouvernement dans les secteurs minier, pétrolier et forestier.
- de renforcer les capacités du Gouvernement à gérer les revenus des ressources naturelles et des organisations de la Société Civile à s'impliquer dans le processus ITIE et le monitoring de l'exploitation des ressources naturelles.

Les premiers effets de l'ITIE sur la gestion des ressources naturelles en RDC

Au sein du Ministère du Plan, une commission sur les revenus miniers a été établie dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative ITIE de la RDC. Cette commission préfigure un futur secrétariat interministériel permanent de l'ITIE au Congo, qui travaillera aussi bien sur les produits miniers que sur les produits forestiers. La commission intègre des membres de la société civile (comme, par exemple, l'ONG OCEAN-RDC).

L'un des premiers travaux de cette commission est le lancement d'une étude diagnostic sur le secteur minier, dont le pré-rapport devait être disponible à la fin du mois d'avril 2006. Ce travail est financé par le fonds fiduciaire administré par la Banque Mondiale. Des ateliers de restitution seront effectués dans les provinces, à partir du mois de mai 2006, et un atelier national se tiendra à Kinshasa.

3. Le secteur forestier

Le secteur forestier de la RDC est dans une situation économique difficile. De nombreuses entreprises ont disparu ces dix dernières années, et la douzaine d'entreprises restantes a été confrontée à des difficultés multiples, dont bien souvent le pillage de leurs installations. La production industrielle de bois est faible, moins de 200.000 m³, très en deçà du potentiel théorique d'exploitation durable annuelle de la RDC qu'on peut estimer à 6 millions de m³ correspondant à l'exploitation de 55 millions d'hectares et une rotation de 30 ans¹². Une seule société a commencé à travailler dans le sens de la réalisation d'un plan d'aménagement forestier. Les entreprises n'utilisaient, au moins jusqu'à récemment, qu'une faible portion des surfaces qu'elles détiennent et pratiquent une exploitation extrêmement sélective, concentrée sur une poignée d'essences susceptibles d'être rentabilisées sans ou avec peu de transformation – mis à part les unités de parqueterie. Les unités de transformation du bois, notamment les scieries, souffrent d'une absence d'investissement depuis une quinzaine d'années. La production de bois déroulé (placages et contreplaqués) est faible.

Bien que la densité moyenne en essences traditionnelles de l'Afrique centrale (sipo, sapelli, moabi, etc.) soit plus basse que dans les pays voisins, le potentiel de production de la RDC est évident, du fait des vastes surfaces forestières de forêt dense (dans un rayon de 80 km autour des principales rivières et fleuves, la RDC dispose d'environ 56 millions d'ha de forêts potentiellement exploitables) mais aussi grâce à l'ampleur du réseau fluvial navigable qui permettrait, dans des conditions économiques et politiques normales – d'acheminer le bois sur de longues distances avec des coûts réduits. Le mauvais état du balisage, la très faible offre de transport par barges, le racket systématique sur les marchandises transportées par la voie fluviale, le coût très élevé du carburant (près de 1\$ le litre de gasoil dans la région de l'Équateur) et l'insécurité économique liée à la situation socio-politique, ne permettent pas d'exploiter cet atout. Le coût de transport d'1 m³ de bois à Matadi est compris entre 50 et 70\$ dans la région du Bandundu et une partie de l'Équateur, et dépasse les 70-80 \$ dans l'Équateur. Dans l'est du pays, l'évacuation par Mombassa coûte entre 120 et 160 \$ par m³ à partir de Béni.

Face à ces difficultés et cette insécurité économique, les opérateurs ont cherché à acquérir des surfaces importantes – souvent bien au delà de leurs capacités d'exploitation – afin de disposer d'un vaste potentiel de production, ou de se constituer un actif économique pouvant être négocié, voire utilisé à des fins spéculatives. Le très faible niveau de la redevance de superficie (\$ 0,0014/ha jusque fin 2002) a permis ce phénomène, et a conduit à de très grandes concessions (3 groupes disposaient jusqu'en 2004 de concessions dépassant les 2 millions d'ha, dont l'un 3 millions) hâtivement cartographiées (des différences portant sur 1,38 millions d'ha ont été constatées entre les chiffres officiels et les relevés par S.I.G.), qui contiennent d'importantes surfaces non productives (30 % en moyenne), tout particulièrement dans la cuvette congolaise où c'est parfois plus de 40% des surfaces qui ne sont pas exploitables. Le décalage est frappant entre la taille inhabituelle, comparé aux autres pays de la sous-région, d'un certain nombre de concessions et la faiblesse relative de la production. Même à la fin des années 1980, la RDC n'a pas, officiellement, dépassé le chiffre de 500.000 m³ en production par le secteur formel – on peut considérer que le secteur informel produit nettement plus, sans doute entre 1,5 et 2 millions de m³ de bois d'œuvre par an (grumes abattues).

Le secteur forestier est entré dans une phase de relance, avec un redémarrage de l'activité qui a commencé fin 2002 pour plusieurs entreprises qui ne pouvaient jusque là accéder aux concessions qu'elles détenaient dans la province de l'Équateur. Les efforts du gouvernement pour lutter contre le parasitisme fiscal et les prélèvements abusifs, ainsi que pour l'apurement du maquis de textes juridiques et réglementaires commencent à être ressenti, comme on peut le voir avec l'instauration en 2003 du guichet unique au port de Matadi. Parallèlement, le gouvernement a entrepris un effort d'apurement de la situation des contrats forestiers, avec l'abrogation de 163 titres représentant 25,5 millions d'ha pour non-respect des obligations contractuelles.

¹² Ceci correspond à un potentiel théorique qui ne préjuge pas d'autres décisions d'utilisation des espaces forestiers, qui feraient, par exemple, plus de place à la conservation sous forme d'aires protégées.

➤ **Le code forestier de 2002**

La loi 11/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier représente le premier effort de la RDC de développer une vision durable de la gestion forestière tout en tenant compte des tendances en cours dans la sous-région et au niveau international. Il définit les principes que la RDC entend utiliser pour que les forêts participent à la reconstruction du pays et au développement durable.

Du point de vue de la gouvernance, quelques apports du nouveau code sont à mentionner plus particulièrement :

- **Possibilité de concessions communautaires.** Le code consacre les droits des communautés locales à gérer directement les ressources forestières du domaine rural à travers le concept de concession communautaire. L'article 22 prévoit : « *Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume* ».
- **Nouvelles modalités d'octroi des concessions.** Le code marque le passage d'un système d'attribution discrétionnaire des concessions vers un cadre d'accès aux concessions plus organisé, plus transparent et plus équitable, fondé sur l'adjudication publique (articles 83, 85, 86). Le contrat de concession forestière s'apparente à une location pour une durée de 35 ans renouvelable, et n'entraîne pas de transfert de la propriété du sol. En fait, le code restaure le principe d'adjudication qui, bien que prévu par le décret du 11 avril 1949, était tombé en désuétude devant les attributions administratives discrétionnaires.
- **Partage des bénéfices issus de l'exploitation du bois.** Le code vise à ce que les revenus de l'exploitation forestière soit partagée de façon plus équitable entre les entreprises, l'État et les collectivités locales. Il prévoit la rétrocession de 40% des recettes des adjudications (taxe annuelle de superficie) aux entités locales décentralisées – provinces et territoires (article 122). Il formalise le mécanisme de cahiers des charges par lequel les exploitants forestiers contribuent au développement des villages riverains de la concession sur la base d'une contribution en nature – infrastructure sociale ou services rendus aux communautés – résultant d'une négociation (article 89).
- **Gestion plus participative.** Cette participation prend place à travers différents mécanismes tels que: l'établissement de conseils consultatifs provinciaux (articles 29, 30, 31), la consultation de tous les acteurs notamment le secteur privé et les ONG (articles 5, 6, 24, 74), la publicité autour du cadastre forestier (article 29) et la possibilité d'accès à l'action civile (article 134).

Le statut des forêts en RDC d'après le Code forestier de 2002

Terminologie juridique	Forêts classées	Forêts protégées	Forêts de production permanente
Affectation prioritaire	Conservation de la biodiversité	Développement socio-économique	Production durable de bois ou d'autre bien/service forestier
Statut domanial	Domaine public (acte de classement)	Domaine privé de l'État	Domaine privé de l'État
Proportion du territoire national	Objectif 15%	Non précisé	Non précisé
Mode de gestion	Recherche, tourisme, activités de conservation	Traditionnelle (en vertu des droits d'usage) Concession communautaire possible	Contrat de concession forestière
Instrument principal de gestion	Plan d'aménagement	Non précisé Plan d'aménagement si concession communautaire	Plan d'aménagement

Responsabilité de la gestion	État	Non précisé Communauté, si concession	Opérateur privé titulaire d'un contrat de concession
Droits d'usage coutumiers	Restreints	Sans restriction, sauf si plan d'aménagement pour la concession communautaire	Maintenus (sauf agriculture)
Perspective à long terme	Pérennité de la forêt naturelle	Conversion possible vers d'autres usages du sol	Pérennité de la forêt naturelle

Évolution récente de la production

Les statistiques en matière de foresterie en Afrique centrale sont en général à peu près fiables en matière d'exportation, mais beaucoup moins en matière de production (récoltes). En RDC, les sorties de bois par les ports de Matadi et Boma sont enregistrées, mais on sait que des quantités indéterminées de bois partent par l'Est du pays, sans contrôle. Cependant, le flux de sortie probable de bois par la partie Est du pays est limité par les coûts de transport liés au mauvais état des infrastructures, et il est probable que les volumes concernés ne dépassent pas quelques milliers de m³ par an.

La production écoulee sur le marché local par les industries formelles sous forme de bois scié ou de contreplaqué est également mal évaluée, mais doit tourner autour de 15.000 m³ (sciés), correspondant à 45-50.000 m³ de bois rond. La production des scieurs artisanaux (appelés aussi « scieurs de long ») est très mal connue, mais pourrait représenter plusieurs centaines de milliers de m³ de bois scié chaque année.

Les exportations de ces dernières années, telles qu'elles ressortent des données du FRCF (Fonds de Reconstitution du Capital Forestier) sont les suivantes :

Année	Grumes m ³	Sciages m ³	Production équivalent grumes m ³
1990	29 503	3 574	41 297
1991	89 026	23 922	167 969
1992	72 430	34 688	186 900
1993	75 574	39 161	204 805
1994	118 160	40 590	252 107
1995	111 520	44 666	258 918
1996	121 551	55 013	303 094
1997	97 830	30 933	199 909
1998	105 248	38 210	231 341
1999	40 133	20 263	107 001
2000	25 195	7 539	50 074
2001	24 106	9 767	56 337
2002	27 115	10 688	62 385
2003	64 210	16 369	118 228
2004	75 712	19 235	139 188

➤ La réforme fiscale de 2004

La fiscalité forestière a été réformée en 2004 dans le sens des recommandations d'une mission d'experts, soutenue par la Banque Mondiale. Les principes proposés par cette Revue économique du secteur forestier de 2003 étaient les suivants :

- Abaisser le niveau de pression financière sur les entreprises du fait d'une parafiscalité élevée ;

- Accroître progressivement l'importance de la redevance de superficie afin (i) de décourager la spéculation sur les concessions, (ii) d'ajuster les surfaces détenues aux capacités réelles des opérateurs économiques, (iii) de permettre le financement des entités administratives décentralisées par la rétrocession de 40 % du montant de cette redevance prévue par le code forestier ;
- Compenser en partie les différences de coûts de transport pour l'exportation entre les régions et inciter à la diversification des essences récoltées ;
- Rationaliser la fiscalité en généralisant les taxes *ad valorem* et en rapprochant les bases d'imposition des valeurs FOB et des variations de prix sur le marché des bois tropicaux ;
- Sécuriser le recouvrement afin d'augmenter les recettes et d'assurer l'égalité des opérateurs devant l'impôt ;
- Sécuriser le financement du Fonds Forestier National (actuellement le FRCF).

Plusieurs des recommandations (mais pas toutes) de cette étude ont été retenues par le gouvernement sous le forme d'un arrêté inter-ministériel

Le régime fiscal défini par l'arrêté inter-ministériel du 17 mars 2004 se présente comme suit :

IMPOTS/ TAXES	TAXE SUPERFICIE	TAXE ABATTAGE	TAXE REBOISEMENT	TAXE EXPORTATION
ASSIETTE	Superficie de la concession (Sur surface productive utile après approbation plan d'aménagement)	Volume commercial abattu	Valeur EXW Matadi et Surface du permis annuel de coupe	Valeur FOB Matadi
TAUX	Anciennes concessions: 0,10\$ en 2004 0,20\$ en 2005 0,30\$ en 2006 0,50\$ en 2007 Nouvelles concessions: Plancher + Offre à l'adjudication	1.25% de la valeur EXW /m3 (EXW = (FOB minoré d'un coût forfaitaire de transport)	Eportations grumes : 4% sur valeur EXW (FOB minoré d'un coût forfaitaire de transport) et permis de coupe à 2 \$/ha en 2004, 10 \$/ha en 2005	6% sur valeur FOB
FIXE PAR	Plancher fixé par ENV-FIN Offre fixée par soumissionnaire	Coordination Provinciale Environnement	ENV-FIN	ENV-FIN
RECOUVRE PAR	DGRAD (Services Centraux)	DGRAD (Services provinciaux)	FFN (ex-FRCF), mais DGRAD depuis mesures législatives pour l'unicité de caisse	OFIDA
AFFECTE A	Trésor : 60 % Provinces : 25% Territoires : 15%	Trésor : 50 % FFN : 50%	FFN : 100%	Trésor : 100%
<u>ANCIEN REGIME</u>	Taxe de superficie sur lettres d'intention et garanties d'approvisionnement	Ancienne « redevance proportionnelle »	Anciennement recouvré par DGF pour le compte de FRCF	Sans changement

Une mise en œuvre incomplète

L'objectif de l'étude qui a inspiré la réforme fiscale était de diminuer fortement la « parafiscalité » afin de pouvoir accroître la part de la véritable fiscalité (i.e. destinée au Trésor ou au Fonds Forestier)

sans augmenter, globalement, la pression fiscale (incluant la parafiscalité) des entreprises. Voici le diagnostic que posait la Revue économique du secteur forestier en 2003 :

« Beaucoup de ces prélèvements ‘parafiscaux’ contribuent à faire vivre des structures administratives ou des entreprises publiques dont les services rendus à la filière sont inexistantes ou ne justifient pas le niveau de prélèvement. L’un des problèmes les plus épineux provient de l’ONATRA qui pratique de prélèvements – notamment les « frais de transit », de 16\$ par tonne entrant dans un port maritime – d’un niveau très élevé du fait de sa situation de monopole sur les installations portuaires. La filière bois, notamment sa partie exportatrice, est particulièrement pénalisée par ces tarifs élevés basés sur le poids de la marchandise transportée ou manipulée, sans pondération avec la valeur marchande du bois (rapport prix/poids peu favorable pour le bois comparé à la plupart des autres produits, comme le minerais). La rationalisation de la fiscalité applicable aux entreprises de la filière bois dépend en grande partie de l’ampleur et du rythme des réformes qui seront menées dans le secteur public.

Paradoxalement, si les entreprises doivent s’acquitter d’une multiplicité de taxes et de prélèvements et supporter une pression fiscale élevée, les recettes de l’État sont faibles. En termes de fiscalité forestière (trésor public et FRCF), les recettes perçues atteignaient à peine les 2 millions de dollars en 2002, alors que les structures effectuant des prélèvements sur les bois exportés (entreprises publiques et entités administratives) ont engrangé près de 1,8 million de dollars cette même année. La valeur ajoutée du secteur forestier industriel est très difficile à évaluer, compte tenu de l’état désastreux de la comptabilité publique. On peut néanmoins estimer très approximativement que la valeur ajoutée générée par le secteur formel bois-forêt, y compris la part de valeur ajoutée créée dans le secteur des transports et directement imputable au bois, se situe entre 14 et 15 millions de dollars en 2002 ».

L’arrêté interministériel de 2004 n’a constitué qu’un premier pas dans la réalisation de l’objectif de réduction de la parafiscalité. Plusieurs recommandations de la Revue économique du secteur forestier pour la réduction ou la suppression de prélèvements d’entreprises publiques (OGEFREM, Régie des Voies Fluviales, etc.) n’ont pas été reprises par l’arrêté ou seulement partiellement. Les fortes pressions exercées sur l’ONATRA ont permis d’abaisser ses tarifs en deux étapes, passant de \$ 16 à \$ 5 la tonne pour les bois entrant dans un port d’exportation, à partir de 2005. Mais l’ONATRA a maintenu ce tarif pour les bois exportés en container (c’est-à-dire pour une partie importante des bois sciés exportés), en violation de la lettre et de l’esprit de l’arrêté. Le Fonds Forestier (ex-FRCF) a continué en 2004 à prélever une redevance sur les bois transformés exportés. La base ExWorks (FOB minoré d’un coût forfaitaire de transport) n’a pas été appliquée, le Ministère n’ayant jamais sorti les textes indiquant les coûts forfaitaires de transport par territoire. L’arrêté définissant la catégorie « essences en promotion » (fiscalité réduite) n’a jamais été préparé, lui non plus.

Par ailleurs, de très nombreux prélèvements et taxes, tant au niveau national que provincial, sont imposées par différentes autorités aux entreprises forestière, le caractère licite de ces prélèvements étant douteux dans bon nombre de cas ; il ne s’agit plus là d’un trait spécifique au secteur forestier, mais les entreprises de ce secteur opérant dans les provinces, elles sont plus sensibles aux prélèvements multiformes institués par les autorités locales.

La progression des revenus fiscaux

Du fait notamment de la hausse de la redevance de superficie et de l’accroissement des volumes produits et exportés, la fiscalité forestière rapporte aujourd’hui à l’État congolais (Trésor et Fonds Forestier).

La redevance de superficie collectée par les services de la DGRAD a porté sur 23 084 385 ha en 2005. Au taux de \$ 0,20 par ha, c’est 4,7 millions de dollars qui auraient dû être recouvrés. Les chiffres de la DGRAD indiquent que 1 991 145 \$ ont été recouvrés au 27 janvier, soit 42 %. En 2004, sur 1,96 millions de dollars ordonnancés (20 438 517 ha x \$ 0,10), 63% avaient été recouvrés. Ces recouvrements incomplets (ou tardifs) peuvent paraître étonnants pour une taxe très simple à administrer. Mais la DGRAD dépend de la Direction de la Gestion Forestière au sein du Ministère de

l'Environnement, laquelle prépare des notes de débit (fonction de service d'assiette), qui transmet ces notes de débit à la DGRAD, laquelle prépare des factures et les envoie aux intéressés (fonction d'ordonnancement), lesquels versent à la DGRAD les sommes demandées soit sur un compte ouvert dans une banque commerciale en Province, soit directement à Kinshasa via leurs sièges sociaux (ce qui crée parfois des confusions, la communication entre les services provinciaux de la DGRAD et le siège à Kinshasa étant difficile par manque de moyens de communication fiables). Ce processus est lent, engendre des erreurs du fait du manque de communication entre la DGRAD et les services d'assiette du Ministère de l'environnement, comme le consultant a pu le constater lors d'une mission de suivi de la réforme fiscales forestière en 2004. **Symétriquement, les retards ou le défaut de paiement ne sont pas immédiatement sanctionnés dans le domaine de la production forestière.** On peut comparer la RDC avec la situation au Congo-Brazzaville où le Ministère de l'économie forestière cumule les fonctions d'assiette, d'ordonnancement et de recouvrement. Les différentes taxes forestières, même celles réputées difficiles à recouvrer comme la taxe d'abattage, sont recouvrées pratiquement à 100% (hors fraude non décelées par l'administration) dans la mesure où tout retard ou impayé conduit immédiatement à des mesures de blocage de la production forestière à travers la non délivrance des assiettes de coupe annuelles.

Les autres taxes recouvrées sont, en 2004¹³:

- taxe de reboisement prélevée à l'exportation : \$ 568.714
- taxe de reboisement prélevée sur les permis de coupe de bois : \$ 150.666
- taxe d'abattage : devrait représenter théoriquement environ \$ 470.000 mais le taux de recouvrement réel reste inconnu. La DGRAD est en charge de recouvrer cette taxe sur la base des déclarations des entreprises et des éventuelles vérifications des services provinciaux du Ministère de l'Environnement ; mais certaines entreprises payent à la DGRAD Kinshasa, d'autres aux services provinciaux de la DGRAD, d'autres enfin paieraient aux agents du Ministère de l'Environnement en province. La situation reste très confuse sur le paiement de cette taxe, et la DGRAD de Kinshasa indique n'avoir aucune trace dans ses comptes centraux de versements liés à la taxe d'abattage !
- Droits de douane à l'exportation : \$ 643.498

Au total, la fiscalité forestière stricto sensu (hors fiscalité générale sur les entreprises et hors prélèvements obligatoires des entreprises publiques et services administratifs) a généré en 2004 environ entre 3,35 et 3,82 millions de dollars (selon que l'on compte ou non les revenus théoriques de la taxe d'abattage) pour le Trésor et le Fonds Forestier¹⁴. Elle ne représentait que moins de 2 millions de dollars en 2002. Ceci ne reflète pas ce que payent les entreprises en plus aux entreprises publiques ou régies diverses (ONATRA, RVF, OGEFREM...) et la parafiscalité locale protéiforme mise en place par les différentes autorités locales.

➤ **Quelques-uns des problèmes de gouvernance du secteur forestier**

Le Ministère de l'environnement est critiqué pour le peu de cas qu'il fait des textes légaux et réglementaires, qui ont parfois été préparés dans ses propres services.

Comme le souligne le consultant national J. Makombo à propos de la fiscalité :

« Il manque cruellement au sein du Ministère de l'Environnement le dynamisme, l'efficacité et la volonté politique de faire aboutir certaines réformes de ce secteur par des contrôles effectifs des activités forestières. Ce manque de contrôle tant sur les objectifs poursuivis que sur les procédures actualisées annihile non seulement l'application effective de l'Arrêté mais favorise l'impunité au niveau des sanctions et l'absence du meilleur suivi des divers contentieux ainsi créés. Il s'agit à titre purement indicatif :

¹³ Chiffres donnés par Makombo Monga Mawawi, Joseph (2006). Étude sur le régime fiscal forestier en RDC – Analyse de l'application de l'arrêté n° 010 du 17 mars 2004. Étude financée par la le SCAC (Ambassade de France en RDC).

¹⁴ Il faudrait en toute rigueur retrancher les prélèvements directs de 5 % de l'OFIDA sur les taxes collectées.

- *du contrôle de billes abandonnées en forêts ;*
- *de l'application de la taxe d'abatage au niveau de la Province ;*
- *du respect de l'exploitation dans les limites de la concession et du permis de coupe de bois ;*
- *de la vérification des déclarations trimestrielles des exploitants forestiers ;*
- *du contrôle des volumes déclarés à l'export ;*
- *de la mise en place d'un PSRF (Programme de Sécurisation des Recettes Forestières) ».*

On doit souligner par ailleurs que la nouvelle direction du Ministère de l'environnement (arrivée à la mi-2003) n'a pas poursuivi le travail entamé par l'équipe précédente pour la préparation d'un document de politique sectorielle. Un travail préliminaire intitulé « Plan national forêt et conservation de la nature » (draft de 2003) réalisé par une cellule de coordination du Ministère avec l'assistance technique de la FAO n'a pas été poursuivi et la cellule a été démantelée.

Le non respect du moratoire de 2002 pour l'attribution des concessions

Parallèlement à la résiliation de 25,5 millions d'hectares de contrats défaillants en 2002, la Commission Economico-Financière (ECOFIN) du Gouvernement avait suspendu l'allocation de nouveaux contrats par gré-à-gré. L'arrêté du 14 mai 2002 indique : « *L'octroi de nouvelles garanties d'approvisionnement en matière ligneuse et des lettres d'intention ainsi que leur renouvellement ou extension sont suspendus. Cette suspension reste en vigueur jusqu'à la publication de nouvelles règles d'adjudication en matière d'octroi des allocations forestières. La présente mesure ne concerne pas les autorisations de prospection forestière¹⁵ en cours et dont les détenteurs se sont déjà acquittés des frais relatifs à l'inventaire auprès du Service Permanent d'Inventaire et d'Aménagement Forestier* »¹⁶. Cet arrêté, dont certains exploitants forestiers ont contesté l'actualité du fait de la promulgation du Code forestier quelques mois après, a vu sa validité confirmée par un Décret Présidentiel (n°05/116 du 24 octobre 2005) *fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière*.

Ce moratoire n'a pas été respecté, avant et après la mise en place du Gouvernement de Transition en juillet 2003. Alors que la liste des 163 contrats résiliés en avril 2002 fut publiée en octobre 2002, la liste officielle des contrats restés en vigueur ne fut publiée qu'en mai 2003 (*Le Potentiel* du 24 mai 2003). Elle comprend 132 contrats pour un total de 19.4 millions d'hectares¹⁷ alors que les registres du Ministère datés de juin 2002, au lendemain des résiliations et de l'instauration du moratoire, répertoriaient 122 contrats pour un total de 18 millions d'hectares¹⁸.

Depuis, il semble bien que plusieurs millions d'hectares ont été alloués malgré le moratoire et au mépris même des dispositions du Code. Ces allocations se sont faites pour certaines sous le couvert de « re-découpages » ou « échanges » d'anciens contrats. Plusieurs nouvelles Lettres d'Intention (catégorie pourtant disparue avec la promulgation du Code Forestier de 2002 !) couvrant environ 1.4 millions d'hectares sont apparues dans la liste publiée en mai 2003 alors qu'elles ne figuraient pas dans les registres précédents. Autre exemple : le Journal Officiel n°17 du 1^{er} septembre indiquait (p.53) qu'au titre de l'arrêté Ministériel N°029/CAB/MIN/ECN-EF/BB/2004 du 28 mai 2004, une autorisation de prospection (AP) – autre catégorie rendue caduque par le nouveau Code – couvrant une superficie de 750.000 ha est accordée en faveur d'une compagnie forestière non encore répertoriée en RDC.

Ces attributions ont eu lieu sans publicité et sont inéquitables vis-à-vis des autres investisseurs potentiellement intéressés par les mêmes forêts que celles attribuées discrétionnairement. Elles représentent un manque à gagner pour l'État car elles évitent le mécanisme d'appel d'offres assorti d'un prix plancher. Outre qu'elles violent le moratoire, elles sont aussi en contradiction avec le

¹⁵ Selon l'ancienne réglementation, les autorisations de prospection sont valables pour un an maximum.

¹⁶ Cet arrêté a été publié au Journal Officiel le 15 juillet 2004.

¹⁷ Exactement 19.403.498 hectares (*Le Potentiel*, 24 mai 2003).

¹⁸ Exactement 17.966.374 hectares (Document interne du Ministère de l'Environnement).

nouveau code forestier pour trois raisons. D'abord, l'article 83 prévoit que le gré à gré est exceptionnel, l'adjudication étant la règle. Ensuite, il n'y a pas eu d'enquête préalable (enquête publique) auprès des populations locales contrairement à l'article 84 du code. Enfin, le Code fait référence à des textes réglementaires à venir ou à des actions à entreprendre pour la mise en œuvre d'un processus ordonné d'attribution des concessions forestières (plan de zonage, normes d'aménagement, cahier des charges), textes qui sont en préparation à des stades plus ou moins avancés.

Une mission d'experts préparatoire à la conversion des contrats forestiers était au travail en février-mars 2006 au moment de notre mission. Elle devrait rendre ses conclusions au milieu de l'année 2006 à une commission interministérielle qui devrait statuer sur la validité des contrats signés, dont ceux conclus après le moratoire de 2002.

4. Les principales institutions nationales non sectorielles potentiellement bénéficiaires du programme

➤ *La Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD)*

La collecte des impôts et taxes se répartit entre :

- la Direction Générale des Impôts (DGI) pour tout ce qui concerne l'impôt,
- l'Office des Douanes et Accises (OFIDA) pour tout ce qui concerne les droits de douanes et accises
- la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD) pour tout ce qui touche aux taxes parafiscales, ainsi qu'aux taxes sur l'exploitation des ressources naturelles (minerais non ferreux, cobalt, coltan, cuivre, or, diamant, forêts...).

La DGRAD a été créée en 1995, après le constat que les contributions autres que l'impôt et les droits de douanes et accises ne représentaient plus que 2% des recettes de l'État, contre 23 % dans les années 1960 (source : documentation DGRAD). Aujourd'hui, les recettes administrées par la DGRAD représentent environ 12% des recettes courantes du Budget, avec 85,3 millions de dollars de recettes encadrées (recettes pétrolières incluses). Depuis 2004, la DGRAD a reçu la mission d'encadrer également les recettes pétrolières de production, qui représentent environ 52,4 millions de dollars.

La DGRAD est chargée des recettes autres que l'impôt (DGI), et les droits de douane et accises perçues sur les importations et les exportations. La nomenclature exacte des taxes et autres droits relevant de la DGRAD ont fait l'objet d'une rationalisation entérinée par la loi n° 04/015 du 16 juillet 2004, complétée par la loi n° 05/007 du 31 mars 2005 fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ainsi que leurs modalités de perception. Toutefois, malgré l'appui du FMI, tous les arrêtés interministériels fixant les taux de perception n'ont pas encore été pris, certaines administrations résistant à la mise en œuvre effective des perceptions, notamment en ce qui concerne les recettes autrefois perçues par les Organismes Autonomes (ex BPO : Budget pour Ordre). Certaines régions ainsi conservent les fonds qu'elles collectent et dont elles disposent, sans véritable contrôle. Ces fonds servent la plupart du temps à payer des primes aux agents (primes qui constituent en fait l'essentiel des revenus des agents vu la modicité des salaires de base et leur versement aléatoire) et à assurer le fonctionnement de ces organismes qui ne perçoivent pas de dotations budgétaires de la part de l'État. D'ailleurs, les trois services collecteurs d'impôt que sont la DGI, l'OFIDA et la DGRAD elle-même conservent légalement 5 % des sommes qu'elles collectent pour le compte du Trésor. La centralisation des perceptions par la DGRAD ne s'accompagne pas de la rétrocession intégrale et sans délai des quotes-parts auxquelles ont droit les organismes. Dans le domaine des ressources naturelles, ces récriminations sont adressées par le Fonds Forestier (ex-FRCF), dont les revenus servent à verser des primes aux agents en charge de la gestion des forêts et de financer missions et déplacements, et du Cadastre Minier.

Un certain nombre de taxes sont collectées par l'OFIDA pour compte de la DGRAD, lorsque les taxes en question concerne des importations ou des exportations, à charge pour la DGRAD de s'organiser avec l'OFIDA pour le suivi de ces perceptions spécifiques, comme par exemple les redevances sur les exportations minières et forestières, les droits relatifs à l'importation de fripes, de médicaments etc.

La DGRAD dispose d'un corps d'une centaine d'inspecteurs, d'un budget qui ne permet pas d'acquérir l'équipement informatique nécessaire au suivi des perceptions et des rétrocessions en sa faveur de 5% sur les recettes collectées, ainsi que des rétrocessions des quotes-parts aux organismes destinataires (CAMI, Fonds Forestier...). La décentralisation d'une part importante des recettes à collecter dans la plupart des régions complique encore la tâche et la nécessité d'un suivi informatisé, intégré et compatible avec les principales autres administrations concernées est manifeste. La situation matérielle du service des recettes domaniales (en charge de l'ordonnancement et du recouvrement des recettes minières et forestières, notamment) est mauvaise, et les agents et cadres ne disposent pas du minimum de connaissances techniques nécessaires pour traiter correctement les matières dont ils encadrent les recettes (minerais, bois, hydrocarbures)

Aujourd'hui, les recettes collectées le sont au travers de banques commerciales qui fournissent une information relativement fiable. Toutefois, la DGRAD est à la fois l'organe qui ordonnance les recettes, l'entité qui suit les encaissements par les banques et l'administration qui en assure la comptabilité, ce qui implique un risque de malversations inhérent au système. Le Directeur de la DGRAD, certains des chefs de service, ainsi d'ailleurs que le Directeur de la DGI ont été récemment mis en examen et écroués pour malversation.

La mauvaise communication avec les ministères sectoriels

La détermination de l'assiette des redevances et taxes minières et forestières s'effectue au sein des ministères sectoriels, à l'exception des taxes et droits prélevés à l'exportation qui est le fait soit de l'OCC, soit du CEEC ; l'OFIDA se contentant de recouvrer les sommes dues. La DGRAD dépend des notes de débit ou documents équivalents qui lui sont transmises par les services d'assiette des ministères concernés, pour émettre ses factures. En l'absence de connexions Internet fiables, de format normalisé des données et de travail sur des fichiers communs avec les services d'assiette, l'efficacité du système est limitée. Les données relatives aux productions forestières et minières sont réunies par des services dédiés dans les ministères concernés (au CEEC pour les diamants), sans qu'on puisse parler de véritables systèmes de données statistiques par filières, du fait des formats hétérogènes de la saisie (emplois de tableurs, de base de données, voire parfois d'un traitement de texte reprenant des calculs manuels) et surtout **sans contrôle de cohérence de ces données**. Les informations sur les recettes des ressources naturelles dues et collectées que l'on peut obtenir à la DGRAD sont fragmentées (les données d'exportation établies par l'OFIDA ne sont pas disponibles à la DGRAD, par exemple), présentées sur des supports et dans des formats souvent inadéquats, ne sont pas exemptes d'erreurs et sont peu utilisables pour le contrôle a posteriori.

La DGRAD ne dispose pas des moyens de vérifier de la régularité des versements effectués, et peut donc en toute bonne foi encaisser des taxes issues d'attributions irrégulières de titres ou permis, le versement de ces taxes servant à tenter de régulariser *de facto* des attributions illicites (cas du secteur forestier). Symétriquement, ne disposant pas d'information directe sur les déterminants de l'assiette, la DGRAD n'a guère de moyens de détecter les éventuelles fraudes fiscales et doit s'en remettre entièrement au service d'assiette du ministère sectoriel. Avec la centralisation de la collecte des taxes au niveau de la DGRAD, les ministères et les services d'assiette sont peu incités à accorder une grande attention à la qualité de informations transmises. Certes, la DGRAD dispose d'agents dans les ministères sectoriels, chargés précisément de veiller à la bonne transmission des informations, mais ceux-ci jouent un rôle d'estafette et ne participent pas à l'analyse des données.

En cas de non paiement ou de retard de paiement d'un opérateur, la DGRAD ne peut agir directement pour bloquer le flux de production, de commercialisation ou d'exportation d'un opérateur, ce qui constituerait certainement le moyen le plus efficace d'obtenir les versements non effectués. Comme

mentionné ailleurs dans ce rapport, le taux de recouvrement des taxes forestières au Congo-Brazzaville est très élevé du fait de la concentration des fonctions d'assiette, d'ordonnancement, de recouvrement au sein du Ministère de l'économie forestière, qui dispose également de la capacité de bloquer la production (non délivrance des assiettes de coupe) ou les exportations (par le biais du Service de Contrôle des Produits Forestiers à l'Exportation, qui vérifie les lots). En RDC, la mise en œuvre du principe d'unicité de caisse semble irréversible, et c'est autour de la DGRAD que peut se constituer un outil permettant d'associer les administrations concernées par la fiscalité des recettes naturelles, alliant moyens humains et financiers, capacités de centralisation et d'analyse des données statistiques sur les filières

➤ **L'Office Congolais de Contrôle (OCC)**

L'Office Congolais de Contrôle (OCC) est l'organisme de surveillance chargé de contrôle de la quantité et de la qualité aux points de rupture de charge et dans les ports d'exportation et d'importation de produits. Cette entreprise publique a vu le jour à l'époque du Congo Belge en 1949 sous le nom de la société Congolaise de surveillance. Elle est devenue société zaïroise de surveillance le 27 octobre 1971. Elle a été dissoute à la suite des mesures économiques du 30 novembre 1973 pour faire place à l'OZAC (Office Zaïrois de Contrôle) en 1974. L'Office Congolais de Contrôle de contrôle est une entreprise publique à caractère technique et commercial, dotée d'une personnalité juridique.

L'OCC s'occupe de l'évaluation de la conformité dans les domaines de l'inspection, de la certification, des essais de laboratoire et de la métrologie. L'OCC effectue donc des contrôles de qualité, de quantité, de conformité et de prix de toutes les marchandises ; analyse les échantillons des produits à l'importation et à l'exportation. L'OCC bénéficierait d'une subvention budgétaire (156.000.000 FC en 2004, soit environ \$ 390.000). Mais la principale source de financement est la tarification des actes de contrôle. Pour les exportations de bois, par exemple, l'OCC facture le cubage et la détermination de l'essence à 1,2% de la valeur FOB pour les grumes, et à 0,6% pour les sciages. L'OCC produit également des statistiques d'exportation à partir des contrôles qu'elle effectue, notamment pour les produits forestiers et miniers. Les chiffres ainsi fournis sont souvent utilisés par les experts et par la Banque Centrale du Congo. Mais ces statistiques ne sont pas vérifiées, et comportent parfois des erreurs grossières, comme pour le bois en grumes exporté durant l'année 2004, annoncé à plus de 670.000 m³ par l'OCC, alors que les statistiques de Fonds Forestier n'en dénombrèrent qu'environ 75.700, chiffre nettement plus crédible par quiconque connaît suffisamment le secteur.

Un projet de loi a été soumis au Parlement en avril 2005 pour corriger les distorsions contenues dans la loi tarifaire. Pour faciliter et accélérer les opérations de dédouanement, un décret présidentiel a désigné l'OFIDA comme seul opérateur intervenant au niveau du guichet unique et dans l'évaluation des marchandises. A cet égard, l'OFIDA effectuera tous les prélèvements pour le compte de l'Office Congolais de Contrôle (OCC), de l'Office de Gestion des Frets Maritimes (OGEFREM) et de l'Office National des Transports (ONATRA). Un manuel procédures harmonisées devait être mis en application à partir d'octobre 2005. Le rôle de l'OCC devrait être strictement limité au contrôle de qualité, de quantité, et de conformité des marchandises, conformément à la loi (Ordonnance loi n° 74-013 du 10 janvier 1974 dans son article 3). Mais cette mesure n'est pas encore effective, l'OCC continue à prélever directement les sommes correspondant à ses prestations.

L'OCC a conclu un accord avec le laboratoire d'analyse « Alex Stewart Corporation Lcc » (Asic-Congo) pour sous-traiter l'analyse des produits miniers destinés à l'exportation. Les premières de collaboration ont débuté en 2003, mais avaient été suspendues suite à un différend entre le ministre de mines de l'époque et le Président Kabila. Comme le rappelle « Le Potentiel » du 26 mars 2006 : « Le chef de l'État avait insisté pour qu'il soit laissé à l'OCC *'structure légalement établie () le soin d'assumer pleinement ses responsabilités, éventuellement avec le concours des tiers librement choisis selon les besoins et les exigences du métier'* ». Cette affaire avait contribué à la suspension du Ministre des Mines de l'époque. Toujours selon « le Potentiel », cette question de l'association avec un prestataire privé a été relancée par la présidence de la République, laquelle demande aujourd'hui à

l'Adg de l'OCC de '*remédier efficacement à la carence actuelle du contrôle de radioactivité en négociant la possibilité d'une sous-traitance avec la société Alex Stewart international*' (lettre n° Cab/Pr/Dc/Sh/1008/mac/2005 du 02 août 2005). C'est dans ce cadre que le conseil d'administration de l'OCC a conclu un contrat de collaboration avec Asic-Congo, approuvé par la ministre du Commerce extérieur, pour « *permettre à OCC d'atteindre les objectifs visés, à savoir la valorisation de nos produits miniers* ».

Une telle association public-privé a fait l'objet de vives critiques en RDC. Le « Potentiel » indique : « Les opérateurs miniers du Katanga avaient, dans leur lettre du 16 mars 2004, adressée au ministre des Mines, fait remarquer qu'il s'octroyait illégalement le pouvoir législatif de confier les prérogatives d'un service public à un tiers (Asic-Congo) violant les articles 234 du Code minier et 520 du règlement minier. A travers un autre communiqué datant du 06 juillet 2005, la Licof [Ligue contre la corruption et la fraude, une ONG congolaise] avait épinglé un certain nombre des délits relevés dans son chef par la Commission de l'Éthique et de la lutte contre la corruption, Cela comprenait, entre autres, la surfacturation des services, la délivrance de faux bulletins d'analyses, y compris à des gens n'ayant pas de statut d'opérateurs miniers etc. ».

Le rapport de Global Witness (« Ruée et Ruines »), indique « Une société s'est plainte à Global Witness qu'elle trouvait que les prix de l'ASIC pour l'émission de certificats étaient élevés. Le bureau de Lubumbashi de l'ASIC facture 20 dollars par tonne [d'hétérogénite] pour une expertise alors que leur bureau de Johannesburg ne facture que 8 dollars par tonne pour le même service. L'ASIC soutient que l'écart de prix est dû, entre autres, à des frais de fonctionnement plus élevés en RDC. Les prix élevés que l'ASIC facture en RDC peuvent dissuader les sociétés minières et de négoce de se conformer à l'exigence de faire certifier leurs minéraux avant l'exportation». D'autres critiques sur les tarifs élevés pratiqués par la société ASIC, sous traitante de l'OCC, ont été rapportées dans le compte rendu de l'Atelier National sur le Code Minier organisé à Lubumbashi, du 17 au 20 mars 2005.

Ce type de critiques doit être pris en compte dans la perspective de la recherche d'un approfondissement de la coopération de l'OCC avec un prestataire international spécialiste du contrôle, qui ne serait pas seulement sous-traitant pour des expertises de laboratoire, mais associé à part entière aux opérations de contrôle dans leur ensemble.

➤ **L'Institut National de la Statistique (INS)**

L'INS comprend environ 400 agents, dont 300 sont à Kinshasa. Ses principaux cadres sont deux agents statisticiens-économistes (formés à Douala et à Dakar, et ayant entre 40 et 50 ans), six démographes (niveau maîtrise), quatre ingénieurs travaux statistiques et 23 agents techniques.

L'INS est une institution en grande difficulté. Sa dernière grande activité est le recensement de 1984. Son activité actuelle se résume essentiellement au suivi de l'indice des prix à la consommation. Le budget de cette activité est de 4 millions de FC (environ 9000 dollars). L'INS dispose d'un appui de la coopération française pour l'indice des prix, et d'un appui de l' Banque Africaine de Développement dans le cadre de programmes spécifiques de la BAD.

Depuis 2005, l'INS effectue une étude nommée « 1, 2, 3 » qui consiste à étudier les ressources des ménages à partir d'échantillons représentatifs, complété par des enquêtes sur l'emploi et le secteur informel. Les agents de l'INS font les enquêtes de terrain dans leurs quartiers d'habitation, faute de moyens de déplacement.

L'INS n'a pas effectué d'études sectorielles depuis le début des années 1980. Cette institution n'est pas en mesure, visiblement, de jouer un rôle de pilotage dans le cadre d'une stratégie de sécurisation des recettes fiscales issues de l'utilisation des ressources naturelles. Par contre, elle peut assurer une fonction de formation pour les agents d'une cellule spécialisée, en mettant des agents à disposition d'une telle cellule.

5. Activités des autres bailleurs en relation avec les questions de gouvernance dans le domaine des ressources naturelles

➤ **Banque Mondiale**

La Banque Mondiale a eu trois activités importantes dans le domaine minier :

- la restructuration de la Gécamines ;
- la constitution du Cadastre Minier ;
- la préparation du Code Minier (paru en 2002).

La Banque gère un fonds fiduciaire pour la mise en œuvre de EITI, d'un montant de 8 millions de dollars. Ce fonds est doté de financements jusqu'en 2008.

La Banque prévoit dans le futur, dans le cadre du Country Assistance Strategy (CAS), des aides entre 30 et 50 millions de dollars pour :

- l'encadrement du secteur informel ;
- les mines ;
- les provinces

Dans l'immédiat, la Banque a commandité une étude diagnostic d'un montant de 100.000 \$ auprès d'un Consultant local, en liaison avec le ministère des Mines et celui du Plan, sur les filières cuivre, cobalt et diamant. Le comité de pilotage de cette étude regroupe également des membres de la société civile. L'objectif de cette étude est d'identifier les obstacles pour l'exécution de l'EITI (Extractive Industry Transparency Initiative). Les résultats de cette étude sont attendus courant avril, et un atelier de restitution doit être organisé en mai 2006. Un autre objectif est de recueillir des informations sur le développement d'un sous-secteur artisanal et de petites entreprises. On assiste, notamment, à la multiplication de petites fonderies sur les sites d'extraction. Par ailleurs, un budget de 500.000 \$ a été réservé pour des expertises complémentaires.

Dans le domaine forestier, la plupart des actions de la Banque Mondiale passent par le fonds fiduciaire multi-bailleurs où sont prévues les activités suivantes :

Activité	Budget	Remarque
Conversion des titres forestiers	800.000 \$. Pourrait être augmenté.	Mission très importante en matière de gouvernance, du fait des attributions « post-moratoire »
Activités de renforcement des capacités des coordinations provinciales du Ministère de l'Environnement, SPIAF (service de cartographie, d'inventaires et d'aménagement), Inspection interne	1.200.000 \$, « non sécurisé », arbitrage attendu par le Country Manager	
Préparation d'un Programme Forêts-Environnement comme mesure d'exécution du CAS	1 M \$ demandé au titre de la préparation du projet (budget du projet d'environ 40 M \$ sur 4-5 ans)	
Observateur indépendant pour le contrôle forestier (terrain)	Fraction d'une enveloppe de 900.000 \$ comprenant 4 activités	
Création d'une cellule de sécurisation des recettes forestières composée de représentants des Ministères de l'Environnement et des Finances (DGRAD)	Fraction d'une enveloppe de 900.000 \$ comprenant 4 activités. Un budget de 290.000 \$ serait prévu	Bloqué en l'absence de volonté manifeste des organismes d'avancer concrètement (voyage d'étude au Cameroun pour analyser le PSRF resté sans suite), notamment au Ministère de l'Environnement
Concevoir et de tester sur le terrain un système de traçabilité des grumes	Fraction d'une enveloppe de 900.000 \$ comprenant 4 activités	Serait à développer avec les industriels désireux de s'engager dans cette voie
Suivi de la restitution des taxes forestières aux populations locales et de la réalisation	Fraction d'une enveloppe de 900.000 \$ comprenant 2 autres activités	Ne peut commencer dans l'immédiat, en attente de

des engagements des cahiers de charges		textes d'application
Appui à la création de forêts communautaires	Fraction d'une enveloppe de 900.000 \$ comprenant 3 activités	Ne peut commencer dans l'immédiat, en attente de textes d'application
Vulgarisation du code et appui à la préparation des textes d'application	Fraction d'une enveloppe de 900.000 \$ comprenant 3 activités	
Réhabilitation des services extérieurs dans une région pilote	Fraction d'une enveloppe de 900.000 \$ comprenant 3 activités	1,5 M €

Il faut noter que la cellule d'appui au ministère de l'Environnement pour la mise en œuvre des activités du fonds fiduciaire devrait comprendre deux assistants techniques.

➤ **FMI**

Le FMI a commandité un audit de la MIBA (entreprise publique, avec participations privées) de la filière diamants. La MIBA a été épinglée pour les conditions de sa gestion et les conditions de la cession de parts à des intérêts privés par le rapport Lutundula.

➤ **France**

La France a concentré son action sur un renforcement des services douaniers. L'action s'est appuyée sur le plan de modernisation et de réforme de la douane (2002-2004) élaboré par le FMI (qui a placé un assistant technique douanier auprès du ministère des finances), ainsi que le nouveau Code des douanes. Les actions principales ont été la formation et l'informatisation, avec le passage progressif au logiciel SYDONIA ++, puis SYDONIA World.

Les sites appuyés ont été Matadi, Kin-Aéro, Kinsahsa Est et Kasumbalesa. Dans cette ville frontière avec la Zambie, la construction d'un guichet unique à quelques kilomètres de la ligne de frontière, sur un point de passage obligé, est quasiment achevée. Il manque cependant 3 millions d'euros pour la construction des voies d'accès. L'UE a versé 300.000 € pour cette opération ; d'autre part l'Union a participé également à hauteur de 500.000 € à la réhabilitation du poste de douanes de Kin-Est (ce poste de douanes concerne surtout les importations, pour les entrées de marchandises qui tentent d'échapper au guichet unique de Matadi).

La position française est de renforcer les structures publiques et contre l'idée d'un contrôle des douanes par un prestataire privé.

➤ **OCDE**

L'activité de l'OCDE tourne autour de l'initiative INICA (ci-dessous). Par ailleurs, l'OCDE a dépêché un missionnaire en RDC pour évaluer les besoins relatifs à la réhabilitation du système de statistiques nationales, notamment de l'Institut National de la Statistique (INS). L'OCDE plaide pour un soutien des bailleurs de fonds à l'INS, qui est cruellement dépourvue de moyens matériels.

Le site Internet de l'OCDE présente ainsi l'INICA :

« L'Initiative pour l'Afrique centrale (INICA) est un espace de dialogue et d'action bâti autour des acteurs porteurs d'initiatives transfrontalières de paix et de développement en Afrique centrale (société civile, secteur privé, églises, universités, ONG, autorités locales et nationales, institutions régionales et bailleurs de fonds). La valeur ajoutée d'INICA tient à sa complémentarité avec d'autres initiatives en cours dans la région en soutenant des réseaux de coopération directe entre des individus et des groupes animés par la motivation et la passion d'aller de l'avant. Les acteurs sont au centre des actions d'INICA. INICA vise à mettre à la disposition des acteurs du terrain les informations stratégiques nécessaires à leurs initiatives transfrontalières et faire remonter l'information des acteurs de terrain vers les décideurs. Ainsi les institutions pourront davantage prendre en considération les réalités du terrain. L'évaluation des initiatives en cours permettra de favoriser les approches prometteuses et d'identifier des possibilités pour étendre les initiatives transfrontalières de proximité à l'échelle régionale afin de créer des passerelles entre les acteurs locaux et régionaux.

Les ateliers de travail d'INICA, par exemple, réunissent des acteurs impliqués aux échelons locaux, nationaux, régionaux et internationaux autour d'un plan d'action. Les participants sont invités à suivre de façon continue la mise en œuvre des actions identifiées par les acteurs de terrain »

L'INICA va être transférée institutionnellement en 2006 au bureau de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEA) à Kigali au Rwanda avec des antennes régionales à Kinshasa et Kigali, et un bureau de liaison au sein de l'Union africaine à Addis-Abeba. Un plan d'action 2006-2008 existe, et indique les objectifs suivants :

- améliorer le climat d'affaires pour la création de marchés régionaux et ainsi promouvoir la croissance commerciale et la création d'emplois au sein des couches les plus défavorisées du secteur privé;
- encourager et rétablir la confiance mutuelle autour d'actions concrètes telles que le commerce transfrontalier, l'investissement et le développement des infrastructures, garant d'une stabilité nationale et régionale.

Un atelier « Networking Event » d'INICA sur l'artisanat minier : « Faciliter le passage d'une économie de guerre vers une économie de paix en RDC » s'est tenu à Kinshasa en juillet 2004. Il est ressorti un plan d'action en forme de « shopping list », qui reste assez général. Aucune autre activité en RDC n'est signalée depuis, mais l'initiative INICA reste active.

➤ **Belgique**

La Belgique est, notamment du fait du diamant et du coltan, le premier client du Congo. Parmi les axes stratégiques de la coopération belge, il est mentionné « L'appui à la mise sur pied d'une gestion responsable des finances publiques, de politiques financières, fiscales, d'exportation et de gestion des ressources naturelles du pays rigoureuses et responsables. Afin d'alimenter les caisses de l'Etat par les flux commerciaux économiquement stratégiques générés par les richesses naturelles et minérales, il est également primordial que les douanes et l'administration des contributions fonctionnent de manière efficace, via, par exemple, l'élaboration de codes douaniers/fiscaux, forestiers/miniers » (Note stratégique, RDC, DGCD Belgique, 2002). La Belgique devrait apporter son appui au renforcement des guichets douaniers à Kinshasa et à Kasumbalesa. La Belgique a apporté son soutien technique et financier au développement du Processus de Kimberley et à sa mise en œuvre au Congo.

➤ **USAID**

La politique de l'USAID dans le domaine minier est concentrée sur le développement de partenariats public-privé avec les entreprises du secteur. Ce partenariat s'inscrit dans la logique de l'initiative EITI qui vise à la réconciliation entre les données déclaratives des entreprises et les chiffres enregistrés à la Banque Centrale. Cependant, l'USAID est concentré sur un volet particulier nommé EII (Extractive Industry Initiative) visant à encourager l'investissement responsable et à s'assurer que l'investissement social des entreprises minières est effectif et contribue au développement local.

L'USAID va contribuer à l'initiative EII à hauteur de environ 1,5 M \$ en 2005 et l'USAID espère que les entreprises privées contribueront à hauteur de l'équivalent de 5 M \$, essentiellement pour des raisons de réputation avec les programmes de développement social. Une ONG (Pact) basée à Lumbubashi est chargée de la facilitation et de la gestion de cette initiative, avec pour mission d'organiser les partenariats. L'USAID souhaiterait que le FED apporte une contribution de l'ordre de 1 M \$ ou plus à cette initiative, afin de renforcer la crédibilité de l'initiative auprès des entreprises en affichant une alliance des principaux bailleurs sur cette question de « responsabilité sociale des entreprises ». Les activités prévues sont (1) d'aider les sociétés minières pour la mise en place d'un cadre transparent régissant leurs relations avec les autorités administratives et les forces de sécurité, (2) d'assister les acteurs pour que les revenus issus de la fiscalité minière soient réinvestis dans du développement local durable au niveau des provinces et des communautés d'origine ; (3) de contribuer aux activités de la Commission Minière de la FEC dans son travail pour l'application des dispositions du Code Minier et la promotion d'investissements responsables ; (4) de veiller à ce que les sociétés

réalisent des investissements sociaux ayant des impacts locaux tangibles ; (5) de travailler avec d'autres partenaires pour que d'autres thèmes, comme l'exploitation artisanale, soient abordés.

Le mécanisme de financement du fonds est le suivant : l'USAID abonde le fonds à hauteur de 25% des versements volontaires des entreprises privés, et espère que d'autres bailleurs lui emboîteront le pas.

Un autre point de préoccupation de l'USAID en matière de gouvernance des ressources minières est l'usage des taxes rétrocédées au EADs, notamment les 25 % reversés aux provinces et les 15% aux territoires. De sérieux enjeux de transparence et de reddition des comptes se posent dans ce domaine. L'USAID n'a pas encore commencé, à ce stade, d'activités en matière de soutien à des institutions publiques, ni d'actions en matière de politiques publiques, sinon en matière de soutien à la transparence dans la déclaration et la gestion des revenus issus du secteur minier. Ils sont néanmoins désireux de développer ou de participer à un programme pour que les institutions publiques puissent gérer les fonds venant des EADs d'une manière transparente.

On trouvera pages suivantes les schémas de l'EII, au niveau national et au niveau provincial, que l'USAID se propose de soutenir, avec le DFID britannique, et qu'il souhaite élargir à d'autres donateurs, dont notamment l'UE.

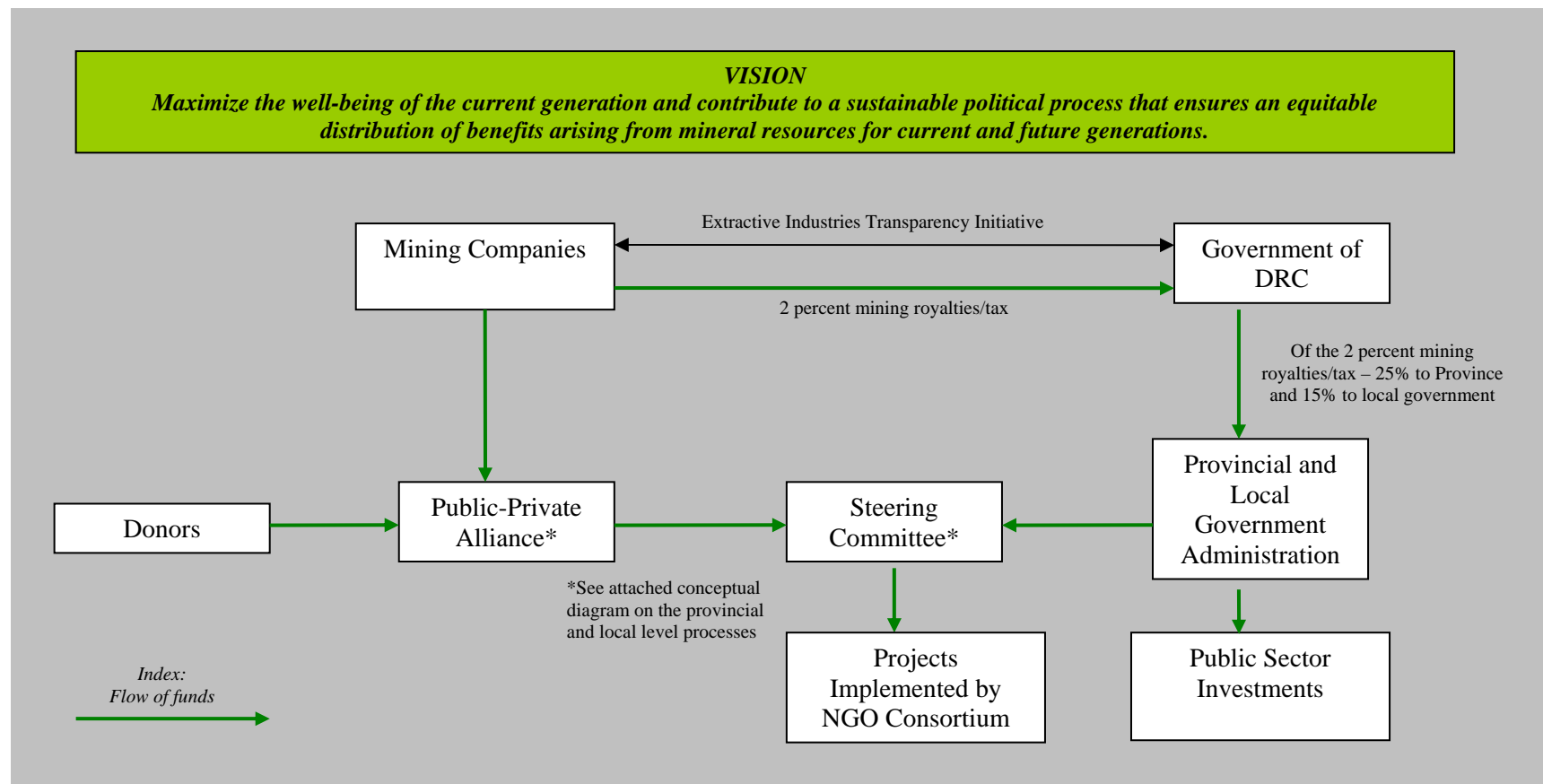
➤ **Royaume-Uni**

Le Royaume Uni joue un rôle important dans l'EITI (initiative qui regroupe également le FMI, la Banque Mondiale, les USA, la France et l'Allemagne) et a enregistré avec satisfaction l'adhésion par le RDC à ce mécanisme en mars 2005. Dans ce processus, la Banque Mondiale est chargée de définir les étapes clés de mise en œuvre de l'EITI, et le Royaume-Uni se place en position de facilitateur. **Dans le cadre de l'EITI, le Royaume-Uni vont apporter un soutien au renforcement de la production de statistiques de production et d'exportation des filières de ressources naturelles.**

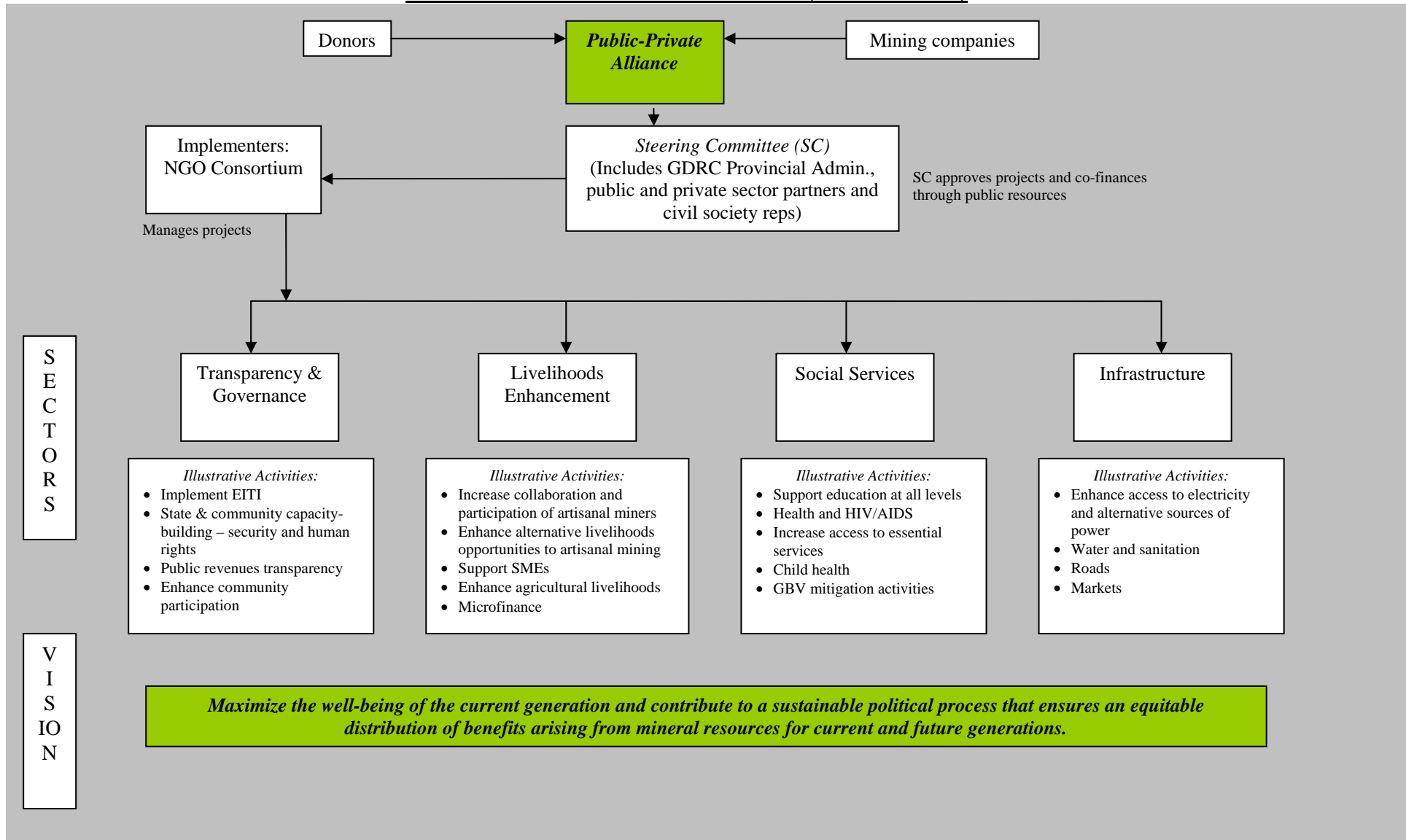
Le Royaume-Uni soutient les audits en cours ou prévus des grandes entreprises publiques dans le secteur minier et du diamant. Le DFID participe avec l'USAID au financement du fonds de développement social mis en place au Katanga, et pourrait l'abonder à hauteur de 1,5 millions d'euros avec le même principe de participation proportionnelle que l'USAID.

CES DEUX SCHEMAS ONT ETE ELABORES PAR L'USAID KINSHASA

Conceptual Overview of a Multi-Donor Extractive Industries Initiative – National Processes



Multi-Donor Public-Private Alliance Model - (Provincial Level)



6. Mécanismes et activités proposés dans le cadre de la composante ressources naturelles

A 1. APPUI À LA CONSTITUTION ET AU FONCTIONNEMENT D'UN PROGRAMME INTERMINISTÉRIEL DE SÉCURISATION DES RECETTES SPÉCIFIQUES ISSUES DES RESSOURCES NATURELLES (MINES, FORÊTS, HYDROCARBURES)

Ce mécanisme est inspiré du Programme de Sécurisation des recettes forestières mis en place au Cameroun à la fin des années 1990, et qui a donné des résultats intéressants en matière de collecte de recettes fiscales spécifiques (hors fiscalité générale applicable aux entreprises) du secteur forestier.

Le principe est de regrouper dans un même lieu et au sein d'une même structure (un programme, matérialisé par une cellule), des agents du Ministère en charge des Finances et des agents des ministères sectoriels concernés (en général des fonctionnaires mis à disposition, mais également des agents contractuels).

Justification :

A l'heure actuelle la fonction de détermination de l'assiette fiscale est confiée aux ministères sectoriels, l'ordonnancement et le recouvrement est confié à la DGRAD, qui dépend du Ministère des Finances. Cette séparation des fonctions est parfois source de confusion, dans la mesure où les services ne travaillent pas toujours sur les mêmes fichiers et ne partagent pas les mêmes procédures de vérification. En outre, dans un pays où la communication informatique et téléphonique est de mauvaise qualité, la non réunion de ces fonctions favorise les erreurs et rend difficile les contre vérifications, ce qui rend difficile la lutte contre la fraude. En 2004, une visite à la DGRAD a permis de constater que des erreurs importantes (erreurs sur les ordonnancements contributables, erreurs sur les provinces bénéficiaires des rétrocessions...) s'étaient glissées dans la transmission des informations entre le Ministère en charge des forêts et la DGRAD pour la collecte de la redevance forestière annuelle. C'est ce même travail sur les fichiers de la DGRAD qui a permis de constater que, outre les erreurs de saisie, le Ministère en charge des forêts avait délivré de nombreuses concessions postérieurement au moratoire sur l'attribution des permis forestiers instauré par le Gouvernement en 2002.

Une structure interministérielle de sécurisation des recettes spécifiques, pilotée par le Ministère en charge des finances et associant les ministères sectoriels doit s'appuyer sur un **système d'information intégré des flux de matière taxable** (production, exportation, surfaces détenues...). A l'heure actuelle, ces systèmes d'information sectoriels n'existent virtuellement pas (sauf en ce qui concerne le Cadastre Minier). Il s'agit d'une faiblesse, mais également d'une opportunité pour concevoir et mettre en place des systèmes d'information sur les ressources naturelles **pleinement intégrés au dispositif de collecte des recettes fiscale spécifiques**, et gérés par une structure spécialisée disposant d'un fort appui politique, dotée en ressources humaines et en équipements de haut niveau. De par son pilotage par le Ministère en charge des finances, la structure disposerait d'un poids politique important pour obtenir des informations précises et rapides de la part des Douanes et de l'organisme de contrôle des exportations, l'OCC.

Une telle structure serait dotée d'un manuel de procédure approprié, gage d'efficacité et point de référence pour des **audits externes réguliers**. En matière de rémunération, il conviendra de déterminer avec les autorités concernées, la possibilité de primes incitatives appuyées sur des évaluations régulières de performance des agents mis à disposition ou recrutés par le programme.

Cette structure superviserait également d'autres mécanismes projetés dans le présent PAG :

- l'observatoire des prix FOB des bois exportés à Matadi, confiée à un prestataire de service spécialisé ;

- la cellule de cohérence des données statistiques, chargée de la réconciliation des déclarations enregistrées à différents niveaux de la filière, et celles concernant les exportations de recettes naturelles de la RDC et les déclarations d'importation des pays tiers.

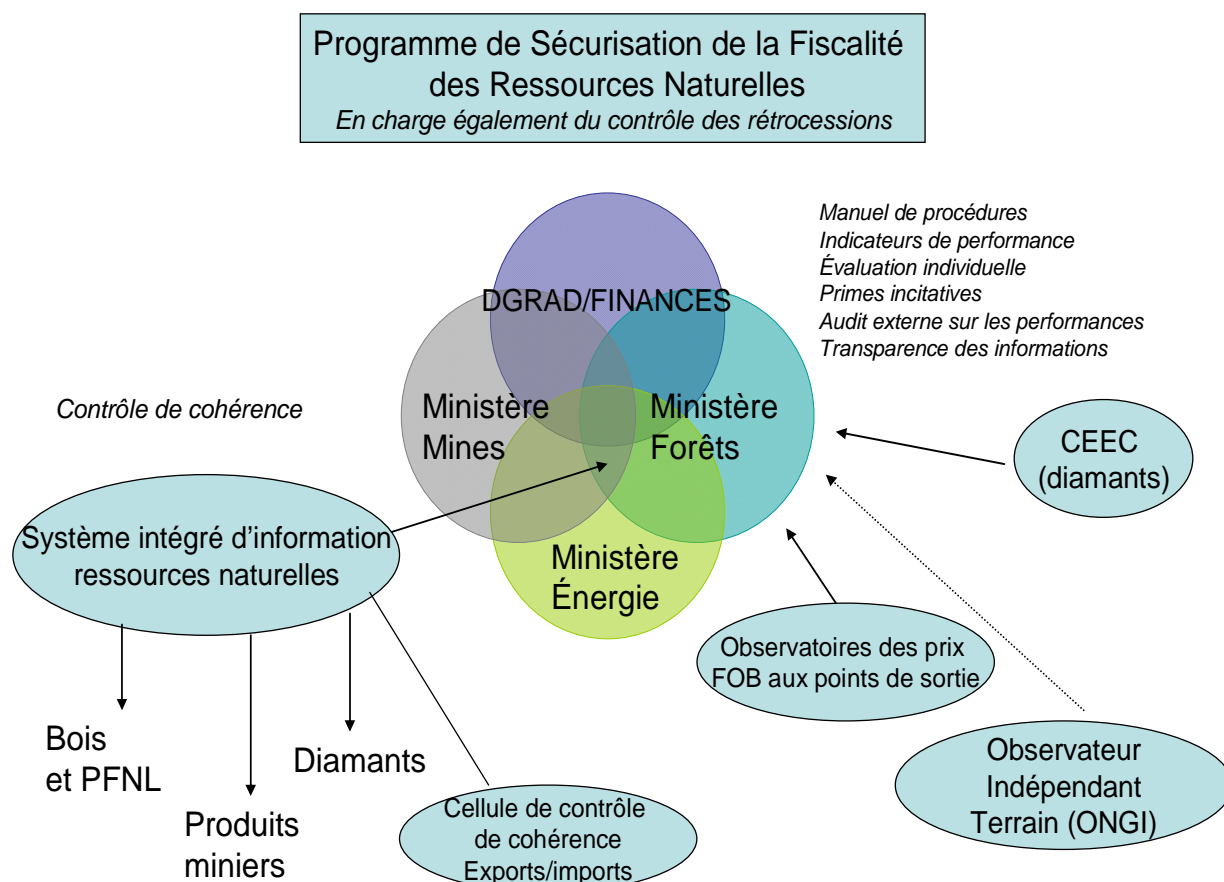
Le programme aurait la charge de veiller à la rétrocession des recettes collectées aux EADs, sur la base des textes réglementaires et des sommes effectivement collectées par la structure. Dans ce domaine, l'implication d'ONGs pour le suivi de ces rétrocessions pourrait être envisagé (voir activité prévue...). L'ensemble des données (volume et valeur des exportations, recettes fiscales collectées par filière et pour chaque taxe ou redevance, écarts entre les données d'exportation et les données d'importation des pays tiers...) serait publié chaque année par le Programme.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer financièrement la constitution, l'équipement et le fonctionnement d'un programme interministériel de sécurisation des recettes issues des ressources naturelles, associant la DGRAD et les services d'assiette des ministères sectoriels (mines, forêts, énergie).

Le soutien pourra prendre la forme de moyens financiers pour :

- *réhabilitation de locaux mis à disposition par le ministère*
- *équipement du service (informatique, connexion Internet, moyens collectifs de transport)*
- *versement de primes de performance*
- *mise en place de systèmes d'information*



A 2. APPUI À LA CONSTITUTION D'UN OBSERVATOIRE DES PRIX FOB DES BOIS EXPORTÉS

Justification :

Les prix FOB (Free on Board) constituent une référence classique dans le commerce international. Comme son nom l'indique, il s'agit du prix de vente « frontière » d'une marchandise, celle qu'un importateur va payer pour acquérir et transporter une marchandise. En Afrique, il s'agit généralement d'un « prix sous palan » plutôt que d'un « prix à bord », les frais de chargement étant à la charge de l'importateur.

Les prix FOB des « commodités » sont utilisés pour établir des comparaisons internationales, fixer des taxes et sont recensés partiellement dans des bases de données internationales. En principe, le prix FOB d'une même essence devrait être comparable dans les ports d'Afrique centrale (Douala, Pointe-Noire, Matadi...). En pratique, les essences ne sont pas toujours de même qualité, les filières d'achat peuvent être très segmentées et des conditions commerciales particulières prévalent dans chaque port, ce qui peut conduire des prix FOB assez différents d'un port maritime à l'autre.

En RDC, pour les ports de Matadi et Boma, il semble que de nombreux facteurs concourent à ce que les prix FOB soient sensiblement inférieurs à ceux pratiqués dans d'autres ports d'Afrique centrale. Parmi ces facteurs, on notera :

- le recours fréquent au préfinancement des opérations d'exploitation, qui voit l'importateur avancer des fonds à un opérateur pour la coupe et la livraison d'une quantité déterminée de bois. La contrepartie de cette avance de fonds est, d'une part, un remboursement avec intérêt (le chiffre de 8% est avancé) et, d'autre part, un accord préalable sur le prix d'achat du bois ainsi pré-financé, ce qui tend à abaisser les prix FOB.
- Le coût particulièrement élevé du fret à Matadi, comparé à Douala par exemple. Ce coût élevé est lié à la faible fréquence des rotations, au faible nombre de vraquiers (qui oblige à une mise en container des grumes), au fait que la RDC importe plus qu'elle n'exporte – ce qui aboutit à un surplus de containers et un surcoût réparti sur les exportateurs, aux capacités limitées du port de Matadi qui ne permet pas de recevoir des navires de gros tonnages (30.000 tonnes), aux taxes élevées acquittées par les navires entrant au port de Matadi. On estime que le prix du fret pour un container de 20 pieds est plus élevé de 200\$ à Matadi qu'à Douala. Pour compenser ces surcoûts et garder un prix de vente concurrentiel en Europe, les importateurs exercent une pression à la baisse sur les prix FOB.
- La qualité des bois en grumes souffre du temps de transport et de stockage, lié à la longueur de la descente du fleuve (et les interruptions fréquentes liées aux prélèvements et aux rackets) et la durée du stockage sur les ports. Cela se ressent sur les prix pratiqués.

Les valeurs FOB recensées dans les sources d'information internationales – par exemple l'agence Reuters, la SGS, la revue *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, le *Market News Service* de l'OIBT (Organisation Internationale des Bois Tropicaux), sont sensiblement différentes de celles qui sont indiquées par les opérateurs économiques en RDC, et a fortiori des valeurs mercuriales en vigueur en RDC. Il est important de noter qu'aucune de ces sources n'effectue actuellement de collecte d'information en RDC, et que les prix FOB relevés pour des essences communes de la sous-région comme le Sapelli, le Sipo ou l'Iroko sont ceux relevés à Douala ou à Pointe-Noire.

Une bonne partie des taxes forestières dépendent de ces relevés des prix FOB, qui n'ont pas été mis à jour depuis des années, faute de source de connaissance spécifique et de moyens pour réunir la commission de fixation des mercuriales.

Mécanisme ou activité proposée :

Observatoire des prix FOB pour déterminer la valeur commerciale des bois exportés, qu'ils soient en grumes ou transformés.

Cet observatoire serait confié à un prestataire international de service spécialisé dans ce type d'observations. Sa mission serait d'établir des relevés réguliers des prix FOB moyens généralement pratiqués pour l'exportation des bois aux ports maritimes. Le rythme des relevés semestriels peut être acceptable dans un premier temps, mais un rythme trimestriel serait l'idéal. Le prestataire de service enverra ses rapports au Programme de Sécurisation, qui pourra fournir le budget pour réunir la commission de fixation des mercuriales, si le besoin de rajustement de ces mercuriales est manifeste.

A 3. APPUI À LA CONSTITUTION D'UNE CELLULE D'ANALYSE DE LA COHÉRENCE DES DONNÉES STATISTIQUES CONCERNANT LES PRODUITS ISSUS DES RESSOURCES NATURELLES

Justification :

Il est fréquent de constater des disparités entre (i) les données de production et d'exportations des filières de produits issus des ressources naturelles, telles qu'elles sont enregistrées par les services des ministères sectoriels, le service des douanes et/ou les sociétés de contrôle, (ii) les déclarations d'importations pour ces produits relevés par les services des douanes des pays tiers.

Des disparités peuvent également être constatées entre :

- les données de production collectées par les ministères et les données d'exportation enregistrées par les services des ministères sectoriels, le service des douanes et/ou les sociétés de contrôle
- les données de production déclarées par les entreprises et les données de production enregistrées par les services des ministères sectoriels
- les données collectées par les services des douanes et celles relevées par les sociétés de contrôle.

Mécanisme ou activité proposée :

Une cellule de cohérence des données logée auprès du Programme de sécurisation

Le rôle de la Cellule de cohérence des données sera de réunir les données collectées par les différentes sources aux différents points de la filière (production, transformation, exportations, importations par les pays tiers), d'analyser les écarts, de tenter d'en déterminer les raisons, et de rapporter régulièrement au Programme de sécurisation des recettes. La cellule s'appuiera sur des spécialistes sectoriels (pas forcément des statisticiens) pour la collecte et l'analyse des données au niveau national. Pour les **données d'importation des pays tiers**, le FED passera un contrat avec un **prestataire de service spécialisé** qui se chargera de la collecte des données d'importation par les pays tiers des produits dont la liste sera établie par la Cellule. Ce prestataire pourra se voir confié, le cas échéant, des **missions d'investigation** pour établir si des écarts significatifs sont susceptibles de provenir d'une erreur de saisie (cas des exportations de bois de la RDC en France pour les années 2001 et 2002 qui suggéreraient l'hypothèse d'une fraude massive, avant vérification par la Revue économique du secteur forestier qui a établi qu'il s'agissait d'une confusion faite par les douanes françaises entre RDC et République du Congo).

A 4. APPUI À LA MISE EN PLACE D'UN OBSERVATEUR INDÉPENDANT DE L'ATTRIBUTION DES CONCESSIONS DANS LES SECTEURS DES RESSOURCES NATURELLES

Justification :

L'attribution des concessions dans les domaines forestiers et miniers est une source fréquente d'entorses aux règles légales et au principe d'équité et de transparence. Dans le domaine forestier, le Code promulgué en 2002 prévoit que les concessions doivent être attribuées au terme d'une procédure

d'adjudication, le gré à gré devenant l'exception et devant être motivé par le Ministre. En outre, l'attribution des concessions doit respecter des règles précises à établir, dont une enquête publique préalable pouvant donner lieu à indemnisation de tiers.

Nonobstant un moratoire sur l'attribution des concessions mis en place en mai 2002, des millions d'hectares de concessions ont été accordés à des entreprises forestières en violation tant du moratoire que des dispositions du Code forestier.

Dans le domaine minier, le Code minier, également promulgué en 2002, prévoyait que pour les gisements connus et évalués, les concessions devaient suivre un processus d'adjudication. Là encore, ces gisements ont pratiquement tous été attribués sans appel d'offres.

Qu'ils soient de gré à gré à gré (les concessions minières non évaluées sont attribuées suivant le principe « premier arrivé, premier servi », conformément au Code minier, sous réserve d'éligibilité du demandeur) ou délivrés par adjudication, les permis forestiers et miniers doivent être attribués selon des règles précises, de manière transparente. Si la procédure d'adjudication a été systématiquement contournée, les contrats attribués légalement de gré à gré semblent l'avoir été dans des conditions discutables quant aux conditions financières consenties à certaines entreprises, comme le relève notamment le rapport d'une commission parlementaire (dite commission Lutundula) et plusieurs articles de presse. Outre le manque de transparence et de respect des règles d'attribution, cela implique d'importants manques à gagner financiers pour l'État, mais aussi les Provinces et les territoires – qui bénéficient d'une rétrocession sur les droits miniers et la redevance de superficie forestière.

Mécanisme ou activité proposée :

Un observateur indépendant participant de plein droit à l'ensemble des attributions de concessions dans les domaines miniers ou forestiers.

Le FED participerait à l'identification d'une personnalité compétente en matière de passation des marchés ou de procédure d'adjudication, à l'intégrité reconnue et incontestable, et assurerait sa rémunération pour :

- assister à l'ensemble de la procédure d'attribution des concessions forestières et minières ;
- rappeler les commissions d'attribution les procédures légales ;
- évaluer les dites procédures et proposer des améliorations ;
- rédiger un rapport destiné au public après chaque commission d'attribution.

Un tel observateur indépendant (OI) a été institué au Cameroun depuis 1997 pour les adjudications de permis forestiers et les résultats ont été assez probants en termes d'amélioration de la transparence et d'attribution des permis aux véritables mieux-disants techniques et financiers. Certes, l'OI camerounais fait régulièrement état de problèmes persistants dans la mise en œuvre des procédures et certaines attributions peuvent être considérées comme douteuses ; au moins le gouvernement et ses partenaires au développement peuvent-ils en être informés par le rapport de l'OI et prendre des mesures en conséquence. Sans constituer une parade absolue en matière de transparence et de régularité des procédures d'adjudication ou d'attribution, un OI constitue une amélioration significative en termes de gouvernance pour l'accès aux ressources naturelles. Par ailleurs, les rapports de cet OI fourniront des éléments d'information permettant aux systèmes de contrôle internes et externes de l'État (dont le renforcement est l'objet d'une autre composante du PAG) d'effectuer un travail d'investigation complémentaire approfondi en cas de doute sur la régularité de certaines attributions.

A 5. APPUI À LA MISE EN PLACE D'UN PARTENARIAT POUR L'OBSERVATION INDÉPENDANTE DE TERRAIN VISANT À L'APPUI AU CONTRÔLE DES INFRACTIONS DANS LES SECTEURS DES RESSOURCES NATURELLES

Justification :

Les services de contrôle des ministères sont très mal équipés (moyens de déplacement et de communication) pour remplir leur mission de contrôle des infractions aux codes (minier ou forestier), pour lutter contre l'exploitation illégale, et pour lutter contre la fraude fiscale. Dans le secteur forestier, les agents des corps de contrôle sont payés avec des salaires très faibles – versés irrégulièrement – et ne disposent d'aucun véhicule pour contrôler des territoires immenses (entre 15 à 20 millions d'hectares de concessions ont été délivrés). Les rares contrôles effectués sur le terrain (i.e. sur les exploitations elles-mêmes) ne peuvent s'effectuer qu'avec les moyens de transport de l'exploitant, lequel sera même sollicité pour verser une « prime » de déplacement à l'agent. Dans ces conditions, aucun contrôle véritable n'est possible.

Le renforcement des corps de contrôle sur les zones d'exploitation est indispensable à l'extension de l'état de droit dans les secteurs miniers et forestiers et à un meilleur recouvrement des recettes fiscales légales. Cependant, de par le décalage appelé à persister entre les salaires des agents et la valeur des produits contrôlés, d'une part, et de proximité entre les agents et des opérateurs économiques agissant en marge des réglementations, d'autre part, la probabilité de corruption de ces agents est très élevée et le développement de réseaux de connivence au sein des corps de contrôle constitue une situation répandue que l'amélioration des salaires et des conditions matérielles de travail ne permet pas de dénouer – même si ces améliorations constituent des conditions *sine qua non* d'un travail dans la légalité. D'un autre côté, le recours par les agents de contrôle au mécanisme de la « transaction », qui vise à éteindre l'action juridique en cas d'infraction constatée, a ouvert la porte à un contrôle tatillon sur des aspects très secondaires des règlements (infractions dont la résolution est accessible aux simples agents de contrôle) pour conclure des transactions financières (légales) qui participent des fameuses « tracasseries » qui contribuent à renforcer le coût des activités ordinaires des entreprises et accentue le climat délétère des affaires en RDC.

L'association des opérations de contrôle avec un Observateur Indépendant de Terrain (OIT) spécialisé. Ce principe d'observateur indépendant de terrain se base sur la mise en place d'un partenariat entre une structure publique « hôte » (e.g. le Ministère des Mines, La Direction des Forêts) et une organisation d'observation mandatée¹⁹. La principale activité de l'OIT est de conduire des enquêtes sur le terrain afin d'observer le travail de la structure officielle de contrôle et de documenter les infractions constatées. Ces investigations conduisent à la publication d'informations qui sont mises à la disposition de tous les acteurs du gouvernement, de l'industrie et de la société civile. En observant les activités de contrôle, l'OIT permet l'identification des mécanismes de l'illégalité et de la corruption. Mais l'OIT doit s'accompagner également d'accompagnement des structures de contrôle pour améliorer leurs savoir-faire en matière de contrôle et de vérification. Au fur et à mesure de l'amélioration mesurée de la situation, la fonction d'observation a pour vocation d'être déléguée aux institutions locales et, in fine, cesser d'être administrée sous forme de projet pour devenir une composante permanente de la gestion des secteurs concernés.

Dans l'avant-propos rédigé par l'Inspecteur Général du Ministère en charge des Forêts (MINFOF) au Cameroun, M. Ahanda note que l'OI recruté par le gouvernement a pour fonction essentielle de :

- « les techniques et les procédures de contrôle, de même que les normes d'intervention en milieu forestier sont exécutées conformément à la loi, aussi bien par le personnel MINFOF commis au contrôle, que par les exploitants forestiers titulaires des titres d'exploitation ;
- les infractions constatées sur le terrain sont réelles et confirmées par l'Observateur Indépendant ;

¹⁹ Cette définition est inspirée du document de Global Witness « Guide de l'Observation Indépendante des Forêts », 2005.

- les P.V. qui sous-tendent les rapports de mission relèvent des infractions réellement observées sur le terrain ».

Ces précisions montrent que l'OIT joue également une fonction destinée à empêcher les abus de pouvoir de la part des agents de contrôle, en plus de l'action sur la corruption.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer financièrement et techniquement la conclusion de partenariats actifs dans les domaines des mines, d'une part, et des forêts, d'autre part, entre les Ministères concernés et une ou deux organisations internationales spécialisées dans l'Observation Indépendante de terrain.

Les services de contrôle des Ministères recevront du FED des appuis en équipement et en carburant après la conclusion des partenariats, et pour des missions mixtes de contrôle avec l'OIT. Tant les agents de contrôle que le personnel du Ministère bénéficieront directement des rétrocessions d'une fraction du montant des infractions découlant du règlement des procès verbaux dressés lors des opérations de contrôle, conformément aux règles établies dans les ministères pour inciter les agents à repérer et sanctionner les infractions. Les missions mixtes avec l'OIT permettront aux agents de contrôle de se rendre sur le terrain ; les mécanismes existants d'intéressement au règlement des infractions incitera les agents à faire effectivement leur travail de contrôle, et la présence de l'OIT permettra d'éviter tant les tentatives de corruption des agents, d'un côté, que les abus de pouvoir, de l'autre. En outre, les rapports de cet OIT fourniront des éléments d'information permettant aux systèmes de contrôle internes et externes de l'État (dont le renforcement est l'objet d'une autre composante du PAG) d'effectuer leur travail d'investigation et de sanction.

Cette activité est prévue, en ce qui concerne la Forêt, dans le Fonds Fiduciaire multibailleurs sur les forêts en RDC. Voici la description de cette activité :

« La mise en place d'un observateur indépendant (OI) permettra d'assurer un regard objectif et indépendant sur la gestion d'ensemble du secteur forestier. L'OI envisagé dans le FF ne se substitue pas à la fonction régalienne ni envisage de faire le contrôle à la place de l'administration mais vise plutôt à assurer que la fonction de contrôle est correctement remplie par celle-ci. Il s'inspire de celui du Cameroun qui possède un mandat de contrôle légal et environnemental sur l'ensemble du territoire forestier national selon les objectifs suivants : (a) assurer la transparence et l'objectivité par le contrôle des opérations forestières et l'accès à toute information pertinente sans nécessité d'autorisation préalable; (b) renforcer la capacité opérationnelle du ministère de tutelle forestier en matière d'application du cadre législatif / réglementaire; et (c) améliorer les méthodes de contrôle forestier. Cette tâche sera confiée à une ONG internationale travaillant sous contrat avec le gouvernement, et en partenariat avec des ONG locales. »

L'intervention du FED consisterait à compléter ce dispositif par l'appui à la mise à la conclusion d'un partenariat entre le Ministère des Mines et un OIT spécialisé, et le cas échéant, par un soutien complémentaire à l'activité d'OIT dans le secteur forestier.

A 6. ACTIVITÉ DE SOUTIEN À LA MÉDIATION DANS LE SECTEUR FORÊTS ET ENVIRONNEMENT

Justification :

Dans le secteur forestier, les relations entre les opérateurs économiques et l'administration ou les autorités locales sont souvent conflictuelles. Les origines de cette situation sont multiples, mais les opérateurs mettent en avant des abus de pouvoir de la part de l'administration ou des autorités provinciales et locales. Ces abus de pouvoir se résument parfois en « tracasseries » administratives (qui sont souvent des sollicitations de corruption) ou l'expression visibles de systèmes de rackets souterrains mis en place et systématisés par des agents de l'administration à différents niveaux. Même si d'autres secteurs de la vie économique congolaise subissent également un mauvais « climat des affaires », on a le sentiment que le secteur bois-forêt est particulièrement touché. Ce sentiment est

conforté par l'avis d'observateurs étrangers qui soulignent l'attention croissante de la communauté internationale pour les questions de forêt et d'environnement dans le Bassin du Congo.

Bien que la plupart de ces pratiques relèveraient de sévères sanctions administratives voire des cour de justice, la mission est d'avis que le gouvernement du Congo pourrait s'inspirer d'une institution qui existe dans plusieurs pays européens et qui vise à favoriser le règlement des litiges entre l'administration et les usagers de celle-ci. L'institution du « médiateur » offre aux personnes privées ou morales une forme de recours sans devoir toujours passer par les procédures juridiques classiques, trop longues et coûteuses, notamment au Congo où le manque de moyens du système juridique est notoire et où n'existent pas d'institutions de recours, ni même de tribunaux administratifs.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer l'institution d'un médiateur pour le secteur forêt-environnement, qui devrait être une personnalité à l'autorité morale reconnue. Il serait :

- *hors hiérarchie administrative, sans pouvoirs de sanction directe, pouvant notamment être saisis par les opérateurs économiques pour abus de pouvoir de membres de l'administration ;*
- *fondé à exiger des explications à l'administration, ses rapports sont transmis aux plus hautes autorités, au parlement, aux bailleurs de fonds.*

L'institution d'un médiateur national des forêts, qui pourrait être saisi des problèmes liés aux dysfonctionnement de l'administration, aux éventuels abus de pouvoir, disposerait d'un pouvoir d'enquête (mais pas de sanction) et rechercherait la conciliation des points de vue et les règlements négociés à l'amiable en évitant le recours aux procès, améliorerait le climat d'investissement et l'image de marque internationale de la RDC, si elle venait à adopter ce système. En cas de succès, cette formule de médiateur sectoriel pour la forêt pourrait être étendue au secteur des mines.

A 7. APPUI AU RENFORCEMENT DE LA CONSULTATION LOCALE

Justification :

L'utilisation des ressources naturelles, dans la mesure où elle est porteuse d'enjeux financiers et qu'elle implique des arbitrages sur l'utilisation du territoire, est porteuse de conflits de plus ou moins graves. Parfois l'objet de ces conflits relève des problèmes de coordination des usages de différents acteurs économiques sur un espace d'utilisation commune ; dans le secteur forestier, des polémiques sur la question du zonage visant à distinguer les zones de production industrielle des autres zones se sont fait jour récemment en RDC, dont la presse s'est fait largement l'écho en 2006. Ce type de questions doit pouvoir être discuté de manière concrète au niveau local, afin de permettre la prise en compte des différents points de vue et de parvenir à des compromis sur l'utilisation des espaces. Il en va de même pour la discussion de l'application de mesures législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre se heurte à des difficultés pratiques ou à des résistances plus ou moins sourdes d'institutions nationales ou locales.

La mise en place de cadres de consultation et de concertation entre les acteurs, tant au niveau national que local, apparaît comme une nécessité pour désamorcer un certain nombre de conflits potentiels, pour discuter de l'application de mesures législatives et réglementaires, et faire « remonter » des informations au pouvoir exécutif et législatif.

Le Code forestier de 2002 a prévu, à travers son article 29, des structures de consultation nommées « Conseil consultatif des Forêts » au niveau national et à celui des différentes provinces. Ces Conseils *« sont compétents pour donner des avis sur :*

- 1° *les projets de planification et la coordination de la politique forestière ;*
- 2° *les projets concernant les règles de gestion forestière ;*
- 3° *toute procédure de classement et de déclassement des forêts ;*
- 4° *tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif aux forêts ;*

5° *toute question qu'il juge nécessaire se rapportant au domaine forestier »*

L'article 31 précise :

« Le conseil consultatif provincial des forêts donne des avis sur tout projet de classement ou de déclassement des forêts dans la province et, en général, sur toute question qui lui est soumise par le gouverneur de province.

Il peut saisir le gouverneur de toute question qu'il juge importante dans le domaine forestier.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du conseil peuvent accéder librement à toutes les concessions forestières. »

Les arrêtés fixant la composition de ces conseils étaient en cours de préparation par le Ministère en charge des forêts au premier semestre 2006. Mais une fois ces textes promulgués, il est à craindre que ces conseils n'aient pas les moyens matériels de fonctionner, tant au niveau national que dans les provinces.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer matériellement la mise en place et le fonctionnement effectif de cadres formels de consultation et de concertation, en particulier les futurs « Conseils consultatifs des forêts », tant au niveau national qu'au niveau des différentes provinces.

A 8. ACTIVITÉS DE SOUTIEN AU PROCESSUS DE KIMBERLEY : APPUI À LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE RECENSEMENT ET DE TRAÇABILITÉ POUR LES NÉGOCIANTS EN DIAMANT

Justification :

On estime que plus de 90 % des diamants de la RDC est d'origine alluvionnaire et exploité de manière artisanale par des centaines de milliers de « creuseurs ». Ces creuseurs, s'ils ne travaillent pas en groupement coopératif, vendent leur diamants à des à des intermédiaires nommés « négociants ». Leur nombre est estimé à 100.000 environ. La plupart d'entre eux sont considérés comme ambulants, seuls 2500 environ étant résidants. Il peut y avoir plusieurs niveaux d'intermédiaires. Au bout de la chaîne, les comptoirs d'achat de diamant sont les seuls exportateurs autorisés. En 2006, 12 comptoirs étaient autorisés, avec chacun plusieurs bureaux d'achat répartis sur le territoire. Environ 80 % des diamants sont envoyés à Anvers.

Les négociants sont tenus d'être enregistrés. Contre le versement d'une somme allant de \$ 500 à 1000, ils se voient remettre une carte cartonnée par les services locaux de la DGRAD. Pour les creuseurs, la carte est vendue \$ 20. Peu de creuseurs sont enregistrés.

Les recommandations du Processus de Kimberley vont dans le sens d'une traçabilité des diamants, de la production à l'exportation. Ceci implique de pouvoir identifier les acteurs de la filière, notamment les négociants qui vendent les pierres précieuses aux comptoirs, et de pouvoir conserver et traiter l'information obtenue. Or, le système des cartes sur support cartonné constitue un support peu fiable et inadapté au traitement de l'information. Si l'on veut que les comptoirs soient en mesure de présenter des rapports d'achat précis et d'alimenter une base de données sur l'ensemble des transactions, il est nécessaire que le support d'information se prête à un traitement fiable, rapide et automatisé. Il a été proposé lors de la réunion sous-régionale de Kinshasa des 22 et 23 février 2006 sur le diamant alluvionnaire, dans le cadre de la mise en œuvre du Processus de Kimberley, de passer à un système de carte à lecture informatisée, au moins pour les négociants.

Il s'agit d'utiliser les moyens techniques mis en œuvre pour le recensement des électeurs en RDC, avec un document type carte de crédit plastifiée avec photo et code barre intégré, pour que les négociants soient recensés et leurs transactions notées au niveau des comptoirs, qui seraient

obligatoirement équipés de lecteurs de code-barres afin de permettre un enregistrement direct dans une base de données. Les données seraient régulièrement envoyées par Internet à une banque centrale de données du CEEC, où elles pourraient être traitées. Ce type de dispositif permettrait d'avoir une meilleure visibilité des négociants et de leurs activités, et concourrait à l'amélioration de la traçabilité de la filière diamant.

Dix mille kits de fabrication de cartes plastifiées (3500 cartes par kit), qui ont servi au recensement de 25 millions d'électeurs en RDC, sont disponibles à Kinshasa. L'utilisation de ces kits pour le recensement d'environ 100.000 négociants, sur une vingtaine de sites, ne posera pas de problème particulier et pourrait être confié au SAESSCAM, l'organisme en charge de l'encadrement de l'exploitation artisanale. Une telle opération pourrait durer environ 6-8 mois. Si la nécessité se fait sentir, un tel dispositif pourrait être ensuite étendu aux creuseurs.

Mécanisme ou activité proposée :

Appuyer un programme visant à améliorer la traçabilité dans la filière du diamant (et des autres pierres précieuses), en réalisant l'identification automatisée des négociants en diamants et autres pierres précieuses à l'aide du matériel disponible en RDC, et la constitution d'une base de données de suivi des transactions à partir des informations fournies par les comptoirs d'achat.

A 9. ACTIVITÉS DE SOUTIEN AU PROCESSUS DE KIMBERLEY : APPUI AU CEEC POUR LE DÉVELOPPEMENT DE CAPACITÉS NATIONALES D'ÉVALUATION

Justification :

Le Centre d'Expertise, d'Évaluation et de Certification des pierres précieuses et semi-précieuses, créé en 2003, est chargé de la délivrance des certificats « Kimberley ». Le CEEC supervise le travail des comptoirs et le processus d'exportation, en s'assurant que tous les lots importés sont conformes aux exigences du processus de Kimberley. Le CEEC devrait avoir des agents dans tous les bureaux d'achats des comptoirs pour enregistrer toutes les transactions. En réalité, cette présence est intermittente. Les comptoirs sont censés faire des rapports réguliers de leurs achats, tout comme les négociants. Mais ces rapports ne sont pas faits régulièrement.

Il est ressorti de la réunion sous-régionale de Kinshasa des 22 et 23 février 2006 sur le diamant alluvionnaire, organisée dans le cadre de la mise en œuvre du Processus de Kimberley, que l'activité du CEEC avait été très bénéfique pour parvenir à une meilleure évaluation des lots de diamants exportés : la sous-évaluation des pierres à l'exportation a diminué d'intensité, ce qui a permis un accroissement des recettes fiscales. Le CEEC a collecté pour le compte du Trésor, \$19 M en 2003 et \$ 23 M en 2004. Cependant, le nombre d'évaluateurs compétents du CEEC est en nombre réduit (il est question de 5 personnes), ceux-ci sont âgés et il existe un véritable problème de formation d'évaluateurs compétents en RDC. Le CEEC fait état d'importants besoins financiers (plus de \$18 M d'investissement et environ \$ 5-6 M par an de fonctionnement) pour étendre son champ d'activité dans les provinces, et souhaite établir des laboratoires équipés avec du matériel perfectionné (scanners) sur plusieurs sites en RDC. Dans l'ordre des priorités, cependant, il semble que la formation des agents en matière d'expertise et d'évaluation constitue la priorité en matière de renforcement des capacités. Il faut noter que le SAESSCAM également souhaite disposer de ses propres évaluateurs en diamants afin de procéder lui-même à une pré-évaluation des diamants de l'exploitation artisanale avant de soumettre cette évaluation au CEEC (le SAESSCAM a présenté un projet de plus de \$150.000 en ce sens). Cette structure sera également bénéficiaire de la création d'une capacité nationale de formation.

La proposition du Ministère de mines est celle d'un appui à plus long terme au renforcement des capacités nationales d'évaluation, par la constitution d'une école de gemmologie et d'expertise-évaluation. Cette école formerait (1) des gemmologistes rompus à la pratique de l'identification des gemmes et capables d'être performant au laboratoire et en dehors du laboratoire (2) des gemmologistes experts évaluateurs capables de déterminer la qualité et attribuer une valeur à des gemmes. Une telle

école pourrait être mise en place dans le cadre d'un partenariat avec des centres techniques spécialisés en Europe ou ailleurs, et pourrait être soutenue de différentes manières par le secteur privé congolais et international.

Mécanisme ou activité proposée :

A court terme, le soutien au CEEC peut prendre la forme d'une prise en charge des coûts de formation sur 3 ans de 5 agents en expertise et évaluation et de 2 agents en gemmologie (chiffré à \$272 600 par le CEEC). L'autre partie du soutien consisterait au financement d'études préliminaires pour la mise en place d'une école de gemmologie, la construction ou la réhabilitation de bâtiments, l'achat de matériel et d'équipement pour les formations.

A 10. SOUTIEN À UN RENFORCEMENT DE LA QUALITÉ DE CONTRÔLE DES PRODUITS MINIERES À L'EXPORTATION

Plusieurs rapports, comme ceux de Global Witness (« *Ruée et Ruine - Le commerce dévastateur des ressources minières dans le Sud du Katanga en République démocratique du Congo* », septembre 2004) suggèrent des pertes de recettes significatives pour l'État congolais, pertes liées à l'exportation frauduleuse, d'une part, et à la sous-évaluation des matières exportées qui se traduit par une assiette fiscale minorée.

Une partie de l'argument de Global Witness repose sur l'exportation massive d'hétérogénite (oxyde de cobalt et de cuivre) qui était exporté massivement en 2004, avec pas ou peu de contrôle. En 2006, il semble que la production d'hétérogénite ait sensiblement diminué, depuis la mesure d'interdiction des exportations adoptée depuis 2004. Toutefois, un certain nombre d'entreprises en difficulté ont obtenu des dérogations (cas de la SODIMICO) pour continuer à exporter de l'hétérogénite, et il semble qu'un trafic d'hétérogénite issu de l'exploitation artisanale continue dans le Katanga. D'après les données de l'OCC à Kasumbalesa, principal point de sortie vers la Zambie, les volumes d'hétérogénite exportés ne représenteraient que moins de 10 % des minerais exportés. Les exportations étant composées de concentrés (de cuivre, de cobalt...), dont la teneur varie – souvent près de 30 % dans le cas du cuivre.

Néanmoins, les exportations minières de la RDC restent composées de produits semi-bruts dont la détermination de la valeur dépend d'analyses en laboratoires pour déterminer le taux de présence des métaux. L'Office Congolais de Contrôle, entreprise publique autonome, dispose d'un laboratoire à Lubumbashi (valeur de 2 millions de dollars) depuis quelques années, qui doit effectuer l'analyse des minerais exportés. Cependant, ce laboratoire est sous-équipé, et l'OCC recourt fréquemment au service du laboratoire de l'entreprise publique minière (en situation de faillite) SODIMICO à Kasumbalesa. Mais acheminer des échantillons à un laboratoire, réaliser l'évaluation et fournir les résultats est une opération qui prend de 3 jours à plus d'une quinzaine de jours quand l'OCC utilise le laboratoire de la SODIMICO. Les échantillons envoyés au laboratoire proviennent souvent des zones d'exploitation minières : les chargements sont ensuite scellés pour être acheminé au poste frontière où les organismes de collecte des droits de sortie (l'OFIDA) et l'organisme de contrôle, vérifient les documents de la cargaison. L'OCC a conclu un partenariat avec la société Alex Stewart International (dont la filiale se nomme ASIC-Congo), pour une sous-traitance de certaines analyses de laboratoire (notamment la radio-activité). Ce partenariat a été contesté par différents observateurs et les tarifs de cette société sont élevés. L'OCC souhaite développer des laboratoires mobiles, pour pouvoir opérer au plus près des points d'extraction des minerais. D'un autre côté, il ressort d'informations concordantes que le travail de l'OCC est très discutable quant au traitement des dossiers (problème de l'usage de fausses licences bancaires par de nombreux exportateurs dans le Katanga). Il est donc délicat de vouloir renforcer une structure dont la pérennité n'est pas forcément certaine (répartition des rôles entre l'OCC et l'OFIDA qui pourrait être amenée à évoluer) et qui connaît des dysfonctionnements manifestes et sérieux dans l'exercice de son métier de base, le contrôle.

Néanmoins, vu l'importance d'un meilleur contrôle des exportations de minerais (le bois pose moins de problèmes, surtout si l'activité d'observatoire des prix FOB est réalisée), il est proposé que le PAG

finance une étude de faisabilité menée par un bureau d'études compétent dans les questions de contrôle, dont le mandat serait de proposer des scénarios d'association entre un organisme international spécialisé dans le contrôle (type société de pré-inspection) et l'OCC ou une autre structure congolaise, pour effectuer un contrôle et une évaluation permanente de la valeur des matières minérales exportées. La rémunération du travail de l'organisme spécialisé de contrôle pourrait être assurée par un prélèvement sur les marchandises contrôlées, ce qui nécessitera la prise de dispositions en ce sens par le gouvernement en exercice.

Mécanisme ou activité proposée :

Financer la réalisation d'une étude de faisabilité pour l'établissement d'un partenariat permanent pour le contrôle des exportations de minerais (hors diamant et pierres précieuses) entre le ou les organismes congolais en charge du contrôle et une société internationale spécialisée.

A 11. APPUI À LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME D'UTILISATION COORDONNÉE ET TRANSPARENTE DES RECETTES FISCALES RÉTROCÉDÉES

Justification :

Les codes forestiers et miniers prévoient qu'une partie des recettes fiscales spécifiques doivent revenir au niveau des provinces et des territoires, et être affectés au développement local et/ou communautaire.

Pour le secteur forestier, il est prévu que 40% de la taxe de superficie, due annuellement, doit être rétrocédée au niveau des provinces et des territoires, plus précisément 25 % pour le niveau provincial et 15% pour le niveau des territoires. Dans le secteur minier, les redevances minières (dont les taux varient de 0,5% à 5% selon les métaux et pierres), assises sur la valeur des ventes minorées des frais de transport, d'analyse, d'assurance et de commercialisation, sont réparties de la même manière (25% sont versés sur un compte désigné par l'Administration de la Province, 15% sur un compte désigné par la Ville ou le Territoire dans le ressort duquel se déroule l'exploitation). Le Code Minier précise que « *les fonds résultant de la répartition (...) en faveur des Entités Administratives Décentralisées ci-dessus, sont affectées exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire* ».

L'effectivité des rétrocessions aux provinces reste un point discuté. La Banque Centrale, qui assure la fonction du Trésor Public, affirme que les rétrocessions sont effectives. Dans les provinces, on met en avant l'absence ou le caractère partiel de ces rétrocessions.

Dans le cadre de l'initiative EITI, l'USAID travaille avec une ONG nord-américaine (Pact Congo) sur un module nommé *Global Development Alliance* (GDA) pour le secteur minier au Katanga. Il s'agit de promouvoir un **fonds pour les investissements sociaux** abondé en premier lieu par des cotisations volontaires des entreprises minières. Jusqu'à présent, 4 sociétés ont pris des engagements. Ce fonds veut avoir un effet levier vis-à-vis de GDA : pour chaque dollar mis par les sociétés privées, l'USAID s'est engagé à verser 0,25 \$. Ce programme à un horizon de 5 ans ; une participation financière de la Grande-Bretagne et de l'AFD est envisagée. Dans le cadre du GDA, les montants qui seront versés par les compagnies sont prévus de l'ordre de 1 million \$ par année sur cinq années. Actuellement USAID est prêt à verser 25% de ce montant, et ce, annuellement. Avec la participation de DFID dans cette initiative GDA le pourcentage pourrait être de l'ordre de 75%. Les entreprises conditionnent plus ou moins leur engagement financier à l'effectivité des rétrocessions aux provinces et territoires des droits miniers.

Mécanisme proposé :

L'intervention du FED pourrait consister à collaborer avec Pact (ou une autre ONG disposant d'une capacité d'intervention significative dans le Katanga) pour la mise en place d'un *mécanisme d'utilisation coordonnée et transparente des recettes fiscales rétrocédées et affectées au*

développement local. Une discussion avec le Vice-Gouverneur, chargé des Finances, M. Chikez, semble indiquer qu'il y a une sensibilité marquée des autorités locales pour afficher une utilisation transparente des fonds provenant des rétrocessions fiscales. Sur cette base, l'activité consisterait à mettre en place un fonds de développement régional abondé par les rétrocessions, qui serait administré par Pact (même opérateur que le fonds GDA). Le même mécanisme que celui que l'USAID a mis en place vis-à-vis des sociétés privées pourrait être adopté : les bailleurs partenaires abonderaient le fonds en proportion des sommes effectivement déposées dans le cadre de la rétrocession. L'hypothèse est que ce mécanisme est de nature à inciter les autorités locales à veiller que ces fonds soient effectivement versés, pour bénéficier d'un co-financement. En outre, le montant des fonds versés par les bailleurs étant rendus publics, il sera facile pour les autres acteurs de vérifier ce qui a été effectivement reversé par la Province dans le cadre des rétrocessions.

Le comité de pilotage associerait les autorités locales, l'Assemblée Provinciale et les bailleurs abondant ce fonds. Le Vice-Gouverneur a rappelé que les priorités de développement doivent être établies par l'Assemblée Provinciale (qui sera maître d'ouvrage), même si l'exécution (maîtrise d'œuvre) est confiée à un opérateur à travers le fonds.

La nouvelle constitution prévoit que les recettes des ressources naturelles seront versées directement aux provinces, à charge pour celles-ci de rétrocéder au Trésor Public les parts correspondantes. Selon le Vice-Gouverneur, il faut compter 3 à 4 ans avant que cette situation n'advienne. Un tel mécanisme de fonds aux financements complémentaires et proportionnels aurait vocation à servir de modèle pour une duplication ultérieure dans les 26 futures provinces. L'intervention du FED pourrait être soit (i) de rémunérer Pact (ou une autre ONG) pour son rôle d'administrateur du fonds et d'opérateur d'actions de développement, (ii) soit de verser des sommes proportionnelles aux rétrocessions effectivement reversées au fonds. La seconde option pose le problème de l'incertitude sur le niveau des sommes qui seront effectivement reversées et nécessiterait un mode de financement souple.

FONDS DE SUBVENTION

Le fonds de subvention de la composante « ressources naturelles » doit permettre à des structures publiques, des organisations privées ou des acteurs non-étatiques de bénéficier d'appuis techniques et financiers pour la réalisation d'activités allant dans le sens des objectifs d'amélioration de la gouvernance dans des domaines liés à l'utilisation des ressources naturelles.

En ce qui concerne le secteur privé, ce fonds serait accessible pour des activités représentant des **biens collectifs pour la profession** plutôt que pour des entreprises individuelles. Le but est d'encourager tout ce qui va dans le sens de l'**autorégulation** des entreprises. Parmi ces activités d'intérêt collectif qui doivent être portées par les organismes professionnels ou les interprofessions, on peut mentionner :

- des études pour la mise en place de systèmes de traçabilité des bois en liaison avec les exigences de l'initiative FLEGT/AFLEG et les demandes en matière de vérification de la légalité des bois importés dans l'UE ;
- des études visant à informer les entreprises sur les schémas de certification (ISO, FSC, Keurhout, PEFC/PAFC...) ;
- la mise en place d'un système de statistiques professionnelles au sein de l'interprofession ;
- l'établissement de schémas pour la normalisation des cahiers des charges ;
- des activités de vulgarisation de textes réglementaires ;
- des projets d'encadrement et de régularisation des entreprises artisanales ;
- etc.

En ce qui concerne les Acteurs Non Étatiques, on peut mentionner la possibilité d'une duplication du schéma de l'activité 11 dans le contexte de l'exploitation forestière. Les entreprises forestières seront prochainement tenues de négocier des cahiers des charges fixant les réalisations et transferts sociaux à effectuer. D'autre part, les provinces et territoires doivent bénéficier de rétrocessions fiscales liées à la taxe de superficie (même clé de répartition de 40% réparti en 25/15 pour la Province et le Territoire). Les mêmes problèmes de coordination des actions et de transparence de l'utilisation des fonds vont se

poser, et des opérateurs non étatiques peuvent proposer à l'administration des provinces et aux entreprises l'utilisation conjointe des rétrocessions fiscales et des sommes correspondant à la réalisation des cahiers des charges, afin de coller au plus près aux besoins des populations et à garantir la bonne exécution des travaux.

7. Budget prévisionnel

Il est difficile d'aller très en détail dans un tel budget dans la mesure l'environnement institutionnel était très incertain au moment de la mission (février-mars 2006). Le gouvernement de transition, savant équilibre entre des composantes opposées, devait céder la place à un gouvernement issu des élections de l'été 2006, et la plupart des représentants des institutions et organismes partenaires rechignaient à s'inscrire dans une logique d'élaboration de scénarios chiffrés.

A1 : Pour l'activité A1 (programme de sécurisation), la DGRAD, principale institution bénéficiaire a change d'ADG (Administrateur Directeur Général) en avril 2006, ainsi que de Directeur Adjoint (au nombre de deux fin avril 2006). La DGRAD désire se doter d'un nouveau siège et de nouveaux bureaux à Kinshasa, mais n'est pas en mesure de savoir si le (futur) Gouvernement lui accordera des locaux existants. L'activité A1 peut impliquer la réhabilitation de locaux en dehors du futur siège de la DGRAD, et en tous cas en dehors du siège actuel qui est peu praticable. Outre le siège de Kinshasa, il sera nécessaire de réhabiliter et d'équiper les locaux provinciaux de la DGRAD, qui constitueront les correspondants de ce programme.

Cette activité pourra être soutenue également par le fonds fiduciaire multibailleurs sur le secteur forestier, qui a prévu le soutien à la mise en place d'un programme de sécurisation des recettes forestières (PSRF), qui pourrait se fondre dans le programme multisectoriel défini dans l'activité A1. Le budget prévu par le fonds fiduciaire pour le PSRF n'est pas détaillé puisqu'il est compris dans un ensemble d'activités s'élevant à \$900.000.

Un tel programme ne nécessite pas d'assistant technique permanent, mais nécessitera des missions de court terme de consultants pour la mise en place de différentes composantes : (1) conception et mise en place d'un progiciel pour la gestion des informations fiscales (2) systèmes intégrés d'information statistique pour les secteurs miniers, forestiers et des hydrocarbures, ainsi que le sous-secteur diamant, (3) formation des agents, (4) mise en place d'un manuel de procédure et d'indicateurs de performance, (5) audit externe

Une partie de ces missions d'expertise pourra être fournie par l'Unité de Gestion du Programme, et certaines formations effectuées par l'expert forestier prévu dans l'UGP.

Il est nécessaire de prévoir non seulement l'équipement (bureaux, véhicules, antennes Vsat, ordinateurs, etc.), mais également un budget d'entretien, un budget pour verser des primes incitatives aux agents.

Le budget prévisionnel pour cette activité est d'environ 2,5 millions d'euros sur 4 ans. Ceci inclut la réhabilitation des systèmes statistiques par filière. Le budget détaillé est présenté ci-dessous

(PROGRAMME 48 MOIS)
BUDGET INDICATIF INSTITUTIONS CLEFS DES CONTROLES, En Euro

DESIGNATION	Unit	PX	Q	Total €	Tot. Interméd.
Programme de sécurisation ressource naturelles					
Fourniture de mobilier					
Bureau complet	Unit	2 500	40	100 000	100 000
Equipements					
Pc	Unit	1 200	40	48 000	
Antenne Vsat	Unit	4 500	6	27 000	
Progiciel	Licence			5 000	
Réseau informatique				90 000	
Imprimante	Unit	200	25	5 000	
Scanner	Unit	300	15	4 500	
Portable	Unit	1 500	15	22 500	
UPS	Unit	100	30	3 000	

Copieur	Unit	10 000	15	150 000	
Climatiseur	Unit	300	50	15 000	
Véhicules	Unit	22 000	15	330 000	
Entretien				200 000	
Consommable (y compris carburant)				200 000	
Sous-Total Equipement					1 100 000
Travaux réhabilitation	M²	270	800	216 000	216 000
Primes agents				550 000	550 000
Frais de déplacement				120 000	120 000
Formation				300 000	300 000
Missions d'audit	(cf. budget UGP)				
Divers et imprévus				100 000	100 000
TOTAL GENERAL					2 486 000

A 2 : Observatoire de prix FOB (bois). Il ressort des discussions avec une société spécialisée dans ce type de prestation qu'un budget annuel de €100.000 permettrait un fonctionnement de cet observatoire. Sur une durée de 4 ans, le budget total est de €400.000

A 3 : Prestataire international pour la collecte des statistiques des importations des pays tiers concernant les produits issus des ressources naturelles en RDC : le budget prévisionnel de €80.000

A 4 : Observateur indépendant de terrain. Cette activité inclut la rémunération du prestataire international, mais également le financement des activités de contrôle mixtes (prestataire et administration). Un budget prévisionnel de 1 million d'euros est proposé.

A 5 : Observateur indépendant attribution des concessions. La rémunération d'un ou plusieurs observateurs indépendants sera constituée d'honoraires. Un budget de 150.000 euros est proposé.

A 6 : Médiateur forêts & environnement. L'activité d'un tel médiateur pourrait être importante au vu des conflits existants dans le secteur. Il s'agit donc de la rémunération d'une personne et d'un service associé (secrétariat, assistants). Le budget proposé est de 300.000 euros

A 7. Appui au CEEC et école de gemmologie. Il s'agit de mettre en place une capacité technique de formation d'experts évaluateurs en RDC, et de spécialistes en gemmologie, afin d'éviter la multiplication des formations en Europe, très coûteuses. Un budget de 800000 euros est proposé.

A 8 : Programme de régularisation négociants (mise en œuvre pas le SAESSCAM). L'existence et la disponibilité du matériel de fabrication de cartes plastifiées à reconnaissance par code-barres permet de prévoir un coût modéré pour cette activité. Le budget proposé est de 300.00 euros.

A 9 : Appui à la négociation locale. Cette activité comprendra entre autres le soutien aux Conseils consultatifs dans le secteur forestier. Le budget proposé est de 150.000 euros.

A 10 : Appui partenariat OCC - Prestataire international: (étude faisabilité): un budget de 80.000 euros devrait être suffisant pour une telle étude de faisabilité.

A 11 : Appui au fonds développement régional dans le Katanga. Cette action n'a pas du tout la même implication financière selon l'option retenue. L'option 1 est celle d'une participation au fonds régional (à créer) pour l'utilisation des rétrocessions fiscales liée à la redevance minière au niveau des Provinces et des Territoires. Cette participation financière pourrait prendre le même schéma que celui adopté par l'USAID pour le fonds de contribution volontaire abondé par les grandes entreprises

minières et géré par une ONG (Pact-Congo), à savoir des versement complémentaires déclenchés par les versements initiaux. Dans le cadre de cette option, le financement du FED comprendrait la rémunération d'un prestataire gestionnaire du fonds ainsi que l'abondement du fonds lui-même. Une option 2 consisterait à simplement rémunérer le prestataire externe gestionnaire du fonds.

Pour la mise en œuvre de l'option 1, il est proposé un budget de 1,5 millions d'euros.

Fonds de subvention : Cette ligne est consacrée au financement d'activités allant dans le sens des objectifs du programme et proposées par différentes structures (interprofessions, autres acteurs non-étatiques, entreprises publiques, administrations). Le budget proposé est de 1,5 millions d'euros.

Le budget total prévisionnel de ces différentes activités, comprenant le fonds de subvention, pour la composante ressources naturelles s'élève à 8,76 millions d'euros.

8. Cadre logique du volet ressources naturelles

INTERVENTION	INDICATEURS	SOURCES VERIFICATION	HYPOTHESES
OBJECTIF PRINCIPAL Contribuer à la mise en œuvre d'une bonne gouvernance en RDC			
OBJECTIFS DU VOLET 1. Améliorer le recouvrement des recettes légales tirées de l'exploitation des ressources naturelles (forêts, diamants et mines) et assurer la transparence de la chaîne de collecte et de rétrocession 2. Sécuriser l'investissement responsable et de long terme dans l'exploitation/transformation des ressources naturelles ;	Les recettes issues des ressources naturelles s'accroissent en valeur absolue dans le budget de l'État. Hausse de la valeur unitaire des produits exportés issus des mines et de la forêt Accroissement de la part des produits transformés par rapport aux matières brutes	Statistiques de la Banque Centrale Statistiques des exportations Nombre d'unités de transformation Nombre d'emplois créés dans les filières de transformation des ressources naturelles	Hypothèse favorable : La marge de progression de collecte de ces recettes est large du fait des dysfonctionnements de structure de contrôle et l'inadéquation des dispositifs d'enregistrement des acteurs économiques. Risques : existence de coalitions d'intérêts entre une partie de l'administration et une partie des entreprises pour éviter la transparence
RESULTATS ATTENDUS 1 - Le niveau des recettes domaniales liées à l'utilisation des ressources naturelles s'accroît de manière significative	Le système de collecte et de traitement des statistiques minières et forestières est installé et les personnels formés. Les indicateurs d'assurance qualité/exactitude sont identifiés, testés et rendus opérationnels ; L'analyse fonctionnelle de la chaîne de collecte a été	Bases de données statistiques à jour dans les structures en charge de leur collecte	Hypothèse favorable : L'amélioration des contrôles dans les domaines des finances publiques et l'efficacité renforcée de la justice, permet que les recettes supplémentaires reçues par l'État soient employées à des fins productives bénéficiant directement et indirectement aux populations

<p>2 - Les systèmes d'information statistiques sur les filières sont réhabilités et utilisés pour la sécurisation des recettes fiscales</p> <p>3 - Les chaînes de recette des contributions minières et forestières sont rationalisées afin de limiter les opportunités de fraude</p> <p>4 - Un contrôle de la cohérence des informations sur les flux d'exportation des produits issus des ressources naturelles est établi</p> <p>5 – Le processus d'attribution des concessions forestières et minières sont transparents</p> <p>6 – Les rétrocessions locales de quotes-parts fiscales sont effectives et s'effectuent dans des délais raisonnables</p> <p>6 – Un nombre significatif d'entreprises minières, diamantaires et forestières s'engagent dans des processus de certification de légalité et de bonne gestion</p>	<p>faite, les points faibles identifiés, et les propositions d'amélioration et de sécurisation formulées</p> <p>Un dispositif permettant de croiser les données d'importation des pays tiers et les chiffres des exportations fournies par les Douanes est opérationnel</p> <p>Publicité et respect des critères d'attribution</p> <p>Enregistrement des quotes-parts rétrocédées dans les comptes concernés</p> <p>Nombre d'entreprises certifiées</p>	<p>Concordance entre les données de la Banque Centrale, de l'organisme collecteur, des services des douanes et des déclarations des entreprises</p> <p>Schéma d'analyse de la chaîne de collecte et plans d'amélioration</p> <p>Rapports semestriels ou annuels de la structure en charge du contrôle de cohérence</p> <p>Textes légaux fixant les critères d'attribution, rapports d'observation indépendante</p> <p>Rapport des comptes annuels des institutions concernées</p>	<p>Risque : l'augmentation des recettes domaniales n'est pas réinvestie dans les circuits économiques prioritaires mais est affectée aux dépenses de fonctionnement de l'exécutif national et/ou des exécutifs provinciaux</p> <p>Hypothèse favorable : La sécurisation économique des investisseurs responsables accroît la base industrielle, génère des emplois nouveaux et permet l'élargissement de la base fiscale sur de nouvelles productions</p> <p>Hypothèse favorable : le manque de formation des agents et de moyens matériels constitue un facteur décisif des mauvaises performances</p> <p>Risque : la probité et la conscience professionnelle des agents ne sont pas améliorées par la formation et les moyens supplémentaires.</p> <p>Hypothèse favorable : l'accès au commerce international pour certains produits issus des ressources naturelles est de plus en plus conditionné par l'obtention de certifications de légalité ou de bonne gestion</p> <p>Risques : certains pays grands importateurs de ressources naturelles n'accordent pas d'importance à ces critères de légalité et/ou de bonne gestion</p>
--	---	---	--

		Rapports des certificateurs	
ACTIVITÉS			
Aider à la mise en place d'un programme interministériel de sécurisation des recettes issues des ressources naturelles, sous la coordination du ministère des finances	Le programme est installé, équipé et fonctionne de manière satisfaisante	Décrets de création Rapport du programme	Hypothèse favorable : une cellule de sécurisation des recettes forestières conjointe entre le Ministère en charge des finances et le Ministère en charge des forêts va être constituée et appuyée par le Fonds Fiduciaire pour le renforcement de la gouvernance dans le secteur forestier Risques : <ul style="list-style-type: none"> - les ministères sectoriels sont réticents à partager des prérogatives avec le ministère en charge des Finances ; - la publication des textes instituant le programme et la désignation de ses membres traîne en longueur - les moyens nécessaires pour assurer la sécurité des agents de contrôle et les prévenir de la corruption sont hors de portée de l'activité financée dans la composante
Assister à l'établissement d'un mécanisme permanent de contrôle de cohérence des données statistiques réconciliant les données de la production, des exportations et les déclarations d'importation des pays tiers	Le programme de sécurisation dispose d'une information régulière et précise sur les discordances statistiques	Rapports annuels ou semestriels de comparaison	Hypothèse favorable : la coopération des pays tiers est entraînée par la dynamique des initiatives internationales sur les ressources naturelles (FLEGT, Processus de Kimberley) Risque : de grands pays acheteurs ne facilitent pas l'accès à leurs informations statistiques Risque : le Ministère en charge de la collecte des lieux de production n'accorde pas d'importance à cet exercice de bouclage des données
Assister à l'établissement d'un	Le programme de sécurisation dispose d'une	Rapports annuels ou	Hypothèse favorable : la coopération des pays tiers

mécanisme permanent de contrôle de cohérence des données statistiques réconciliant les données de la production, des exportations et les déclarations d'importation des pays tiers	information régulière et précise sur les discordances statistiques	semestriels de comparaison	est entraînée par la dynamique des initiatives internationales sur les ressources naturelles (FLEGT, Processus de Kimberley) Risque : de grands pays acheteurs ne facilitent pas l'accès à leurs informations statistiques
Aider à la mise en place d'une fonction permanente d'observation des prix FOB pour les bois exportés	Un dispositif indiquant de manière fiable et régulière les valeurs « FOB Matadi » est opérationnel	Publication papier et/ou électronique comprenant la liste semestrielle des prix FOB constatés	Risque : non pérennisation de l'observatoire après la fin du projet Hypothèse favorable : fonction qui pourrait être assurée par un partenariat OCC/prestataire international et incluse dans le prélèvement sur les exportations (voir ci-dessous)
Renforcer les capacités des institutions chargées de la certification des productions dans le domaine du diamant en vue d'obtenir (i) une meilleure traçabilité de la production à travers l'enregistrement des négociants, (ii) une meilleure évaluation de la valeur commerciale des diamants exportés	<p>Les négociants en diamants et autres pierres précieuses sont enregistrés et dotés d'une carte plastifiée comportant photo, numéro et code-barres</p> <p>Une base de donnée des transactions effectuées au niveau des comptoirs est constituée, et l'ensemble des bureaux d'achats des comptoirs est équipé de lecteurs de code-barres</p> <p>Les quantités et les qualités des diamants vendus par les négociants sont systématiquement croisées avec les données collectées sur les lieux de production par l'autorité en charge.</p> <p>Une base de donnée informatisée des certificats « processus de Kimberley » est opérationnelle au sein de la structure en charge de leur délivrance et liée au Cadastre minier</p> <p>Une école de gemmologie et d'évaluation du diamant et des pierres précieuses et semi-précieuses est constituée sous l'égide du CEEC</p>	<p>Nombre de cartes fabriquées et délivrées</p> <p>Proportion de bureaux d'achats enregistrant les informations dans la base de données</p> <p>Rapports sur la cohérence des données</p> <p>Base de donnée</p>	<p>Hypothèse favorable :</p> <ul style="list-style-type: none"> - large consensus des institutions impliquées dans la mise en œuvre du Processus de Kimberley au Congo pour entreprendre ces deux démarches - disponibilité du matériel de fabrication des cartes <p>Risque : utilisation effective de la base de données limitée par le manque d'accès à Internet dans certains points du territoire</p>

	La valeur moyenne unitaire des diamants exportés augmente	remplissant les fonctions attendues, accessible et à jour Données d'exportation de l'OFIDA, du CEEC et de l'OCC	
Aider à la mise en place et le travail d'un médiateur dans le secteur forêt-environnement	Un médiateur est choisi d'un commun accord avec le gouvernement, est institué et remplit son rôle d'une manière jugée satisfaisante par les différentes parties prenantes à la gestion et l'utilisation des forêts et de l'environnement naturel	Rapports du médiateur Nombre de saisines Nombre de dossiers résolus à la satisfaction des parties	Hypothèse favorable : - Besoin ressenti par un grand nombre d'acteurs Risque : - que le futur gouvernement refuse l'institution d'un médiateur - que le médiateur croule sous les demandes d'intervention - que les avis du médiateur ne soient pas suivis de changement de pratiques de l'administration ni de sanctions
Appuyer l'instauration et le fonctionnement de l'observation indépendante des processus d'attribution des concessions minières et diamantaires et forestières	Un Observateur Indépendant assiste à l'ensemble du processus d'attribution des concessions et garantit sa transparence et sa conformité aux règles légales	Rapports de l'Observateur indépendant	Hypothèse favorable : expérience réussie au Cameroun depuis 1997 dans le secteur forestier Risque : le Gouvernement voit dans l'observateur indépendant un accroc à sa souveraineté sur l'utilisation des ressources naturelles
Aider à un meilleur contrôle des exportations des ressources naturelles à travers la mise en place d'une coopération entre la	Une étude de faisabilité visant à définir des scénarios de coopération pour le contrôle des exportations des ressources naturelles minières et forestières est réalisée, incluant un mode de rémunération acceptable pour le	Rapport de l'étude de faisabilité	Hypothèse favorable : - une coopération a existé par le passé entre l'ex OZAC (devenu OCC) et une société internationale spécialisée dans le contrôle

ou les structures nationales chargées du contrôle (aujourd'hui l'Office Congolais de Contrôle) et un prestataire international spécialisé dans le contrôle et la vérification des exportations	<p>prestataire et les exportateurs</p> <p>Organisation d'un appel d'offres international pour choisir la société prestataire</p> <p>Signature d'un protocole de coopération entre la structure nationale en charge du contrôle et le prestataire international</p>		<p>et un prestataire international, Alex Stewart, est sous-traitant de l'OCC pour certaines analyses d'elaboratoire</p> <ul style="list-style-type: none"> - les tarifs obligatoires de l'OCC pour le contrôle des marchandises exportées est largement rémunérateur au regard du service fourni <p>Risques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'OCC n'accepte pas de partager sa rémunération et son monopole sur le contrôle des exportations - la mise en place d'un nouveau prélèvement pour rémunérer le prestataire international est mal acceptée par les exportateurs - le double prélèvement conduit à un dédoublement corollaire des contrôles entre les deux « partenaires » qui se traduit par un nombre accru de « tracasseries »
Appuyer la mise en place, l'animation et le fonctionnement du conseil consultatif (CC) national des forêts et des conseils consultatifs provinciaux, pour que ceux-ci offrent un cadre de concertation entre les parties prenantes de la gestion forestière	Le CC national et les CCs provinciaux remplissent une fonction de médiation et constituent un cadre de concertation avec les opérateurs économique et la société civile sur les problèmes du secteur. Les questions relatives à la fiscalité forestière (application incomplète des textes administratifs, multiplicité des taxes au niveau des provinces) sont résolues prioritairement.	Procès-verbaux des réunions du CC national et des CCs provinciaux	<p>Hypothèse favorable : l'existence du CC national et des CCs provinciaux est prévue par la loi forestière de 2002</p> <p>Hypothèse défavorable : les textes définissant la composition et le fonctionnement des CC tardent à être publiés</p>
Appuyer, dans une province pilote, la mise en place d'un mécanisme transparent pour l'utilisation, à travers un fonds de développement local géré par une ONG, de la fiscalité des ressources naturelles rétrocédés	Les sommes correspondants aux droits miniers rétrocédés par le Trésor à la Province du Katanga pour la réalisation d'actions de développement communautaire (15% destinés aux Territoires) sont intégralement versés dans un fonds de développement local dont la maîtrise d'œuvre est confiée à une ONG et la maîtrise d'ouvrage assurée par l'Assemblée	<p>Rapports annuels de l'ONG gestionnaire</p> <p>Rapports d'audit du fonctionnement du fonds</p>	<p>Hypothèse favorable :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un dispositif similaire se met en place au Katanga pour l'utilisation des fonds versés volontairement par les entreprises minières, une ONG internationale crédible en est l'opérateur - Le Vice-Gouverneur du Katanga, en

au niveau des provinces et des territoires	Provinciale élue		<p>charge des Finances, a manifesté un intérêt crédible pour un tel mécanisme, susceptible de garantir la transparence et d'aider à la rétrocession effective des fonds depuis le Trésor</p> <p>Risques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilité d'une opposition du prochain Gouverneur à un tel schéma (élections à venir) - Non rétrocession ou rétrocession insuffisante depuis le Trésor - Non correspondance entre les priorités du maître d'ouvrage (l'Assemblée Provinciale) et les idées du maître d'œuvre (l'ONG internationale)
<p>Appui à la constitution et au fonctionnement d'organismes interprofessionnels favorisant l'autorégulation des entreprises dans les secteurs concernés, par notamment :</p> <p>(i) la mise en place de dispositifs de traçabilité des productions, (ii) l'adoption par les membres de certifications aux standards reconnus, (iii) la tenue de statistiques professionnelles, (iv) l'appui à la régularisation des entrepreneurs artisanaux</p>	<p>1-Conseils techniques permanents apportés par les AT long terme de l'UGP ;</p> <p>2-Assistance technique pointue et rapide disponible sur ligne budgétaire « Facilité d'AT court terme » ;</p> <p>3-Financement de projet de formation sur ligne budgétaire « Facilité de formation » ;</p>	<p>Chapitre « Procédures de soumission et de sélection des requêtes d'AT et de financements » du Manuel de Politique & Procédures du programme ;</p> <p>Rapports intermédiaires du programme ;</p> <p>Rapport de suivis réalisés par COFED</p>	<p>Hypothèse favorable : le Fonds Fiduciaire pour le renforcement de la gouvernance dans le secteur forestier a prévu d'appuyer un système de traçabilité des grumes</p> <p>Hypothèse favorable : la gouvernement a réaffirmé en janvier 2006 sa volonté de parvenir à l'application des recommandations du processus de Kimberley pour le diamant.</p>

Appui à la publication et à la tenue à jour de recueils des textes légaux applicables en matière de fiscalité dans les domaines des mines, des forêts et du diamant, au niveau national et au niveau provincial	Un recueil des textes légaux en matière de fiscalité est publié, largement reproduit et diffusé dans tout le pays et régulièrement actualisé.	Recueil des textes légaux	
MOYENS MIS EN ŒUVRE	INDICATEURS DE PERFORMANCES	COUTS DU VOLET	RISQUES
Assistance technique	Niveau absolu des recettes issues de l'utilisation des ressources naturelles	-1/3 Structure UGP : €2,3 M	Le décret instituant le programme de sécurisation interministériel n'est pas signé et seule l'activité de renforcement de la DGRAD est validée
Construction ou réhabilitation de bâtiments	Valeur unitaire des exportations de produits miniers et forestiers	-Équipement : €2 M	Les différents observateurs indépendants et le médiateur sont empêchés d'exercer leurs activités
Équipement informatique et de transport	Part des revenus issus des ressources naturelles dans le budget de l'État	-Travaux : €1,5 M	Certains mécanismes ne sont pas pérennisés financièrement à la fin du projet
Mise à disposition de machines de fabrication de cartes individuelles sécurisées	Statistiques sur revenus miniers et forestiers, sur les détenteurs des concessions et leur situation fiscale publiées et tenues à jour	- Fonctionnement €4,54 M	
Versement de primes et d'honoraires	Nombre d'infractions relevées et sanctionnées en matière d'utilisation illicite des ressources naturelles ou de fraude fiscale dans ce domaine	-1/3 Subvention : € 0,66 M	
Contractualisation avec des prestataires	Sommes versées dans le fonds de développement local dans la Province pilote	Total : €11 M = %	

ANNEXE

Calendrier de travail en RDC et personne rencontrées

CALENDRIER Alain Karsenty en RDC – Mission FED, identification d'un programme d'appui à la gouvernance.

Première partie de la mission

Jeudi 2 février	<ul style="list-style-type: none"> • Voyage Montpellier - Kinshasa
Vendredi 3 février	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion à la Délégation UE • Séance de travail avec le Chef de mission
Samedi 4 février	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion avec les 2 autres membres de la mission • Étude des documents remis par la Délégation
Dimanche 5 février	<ul style="list-style-type: none"> • Étude des documents remis par la Délégation
Lundi 6 février	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion à la Délégation • Travail sur la FIP (Fiche Identification de Projet) avec le Chef de mission
Mardi 7 février	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion à la Délégation • Rencontre de M. Kankonde (secteur Forêt) à la Banque Mondiale • Rencontre de M. Akwah, ONG IRM (secteur forestier) • Visite à l'Ambassade de France (M. Pierre Laye, secteur forestier) • Travail sur la FIP
Mercredi 8 février	<ul style="list-style-type: none"> • Étude des nouveaux documents remis • Travail sur la FIP • Rencontre avec M. Beckechi (juriste Banque Mondiale, en mission) • Rencontre avec M. Durrieu de Madron (Consultant sur la conversion des titres forestiers)
Jeudi 9 février	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec M. Bargawi (UK – DFID) • Séance de travail avec M. Sarracco (Délégation, Environnement et forêts) • Travail sur le cadre logique avec le Chef de mission
Vendredi 10 février	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec M. Makombo (Consultant foresterie) • Réunion à la délégation sur l'état de la FIP • Rencontre de M. Dandine (Ambassade de France, questions douanières) • Réunion avec les autres membres de la mission
Samedi 11 février	<i>Travail pour la Banque Mondiale</i>
Dimanche 12 février	<i>Travail pour la Banque Mondiale</i>
Lundi 13 février	<i>Travail pour la Banque Mondiale</i>
Mardi 14 février	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Travail pour la Banque Mondiale</i> • Rencontre de M. Chesnais, OCDE (mission statistiques)
Mercredi 15 février	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion à la Délégation sur la FIP • Rencontre avec M. le SG du Ministère de l'Environnement (en charge des forêts) en marge du Forum sur les forêts • Rencontre avec M. Spijkers, Représentant de la FAO • Rencontre avec Mme Van de Ven, Chef d'entreprise et future responsable de l'union professionnelle des industries forestières en RDC (membre de la FEC)
Jeudi 16 février	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec M. Debroux (Banque Mondiale, foresterie) • Rencontre avec MM. Andrews et Duruflé (Banque Mondiale, secteur minier)

	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec Greenpeace (Belgique, Forêts)
Vendredi 17 février	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec le Directeur de l'Institut National de la Statistique • Réunion avec le Coordonnateur du COFED (M. Kabeya) et le Coordonnateur Adjoint (M. Lecompte) • Réunion de travail à la délégation sur le cadre logique (M. Roland Deschamps) • Réunion à la DGRAD (Mme Lushima, Directeur a.i. des recettes domaniales) • Réunion à la Délégation organisée par M. Sarracco, avec Global Witness, REM, et Greenpeace International
Samedi 18 février	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion sur la FIP et le cadre logique avec les autres membres de la mission • Travail sur les documents
Dimanche 19 février	<ul style="list-style-type: none"> • Étude des documents et rédaction de notes
Lundi 20 février	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec MM. Kabongo (Conseiller Ministère du Plan, Secrétaire du Comité technique de suivi de l'initiative sur la Transparence dans les Industries Extractives (EITI) et Nkoy (Consultant en charge de l'étude sectorielle sur le secteur minier dans le cadre de EITI) • Rencontre avec Mmes Tshilumba (Directeur des Études à la DGRAD) et Lushima (Responsable des recettes domaniales) • Rencontre avec M. Mubiayi, DG adjoint de la SAESSCAM • Rencontre avec M. Amisi-Matondo, DG adjoint du Cadastre Minier
Mardi 21 février	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec MM. Flynn (USAID, chef du Programme CARPE, Forêts & Environnement) et Tchamou (CARPE) • Rencontre avec M. Jeff Bryan, USAID, Crisis and Recovery Officer (initiative EITI et EII dans le secteur minier) • Rédaction de notes
Mercredi 22 février	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec M. Rousseau (SNV, ressources naturelles) • Participation à la rencontre sur le diamant alluvial organisée par le CEEC dans le cadre du Processus de Kimberley • Réunion de travail à la DGRAD avec Mmes Tshilumba (Directeur des Études) et Lushima (Responsable des recettes domaniales) • Rencontre avec M. Van Bockstael, Chairman Working Group Diamond Experts et Technical Issues du processus de Kimberley • Rencontre avec M. Mabolia, Coordonnateur Processus de Kimberley RDC • Rencontre avec M. Ikoli Yombo, Chargé du processus de Kimberley au Ministère des Mines • Rencontre avec Mme Dorothée Gizenga Ngolo, Partenariat Afrique Canada, Diamant • Rencontre avec M. Rugajo, ex-directeur administratif du Cadastre Minier et ancien directeur du Fonds Forestier (FRCF)
Jeudi 23 février	<ul style="list-style-type: none"> • Participation à la rencontre sur le diamant alluvial organisée par le CEEC • Rencontre avec M. Ngonga, directeur des Études de la Banque Centrale • Départ pour l'Europe

Seconde partie de la mission

Mardi 7 mars	Arrivée à Kinshasa
Mercredi 8 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion de travail à la DGRAD, avec Mmes Tshilumba (Directrice des Etudes) et Lushima (Directeur a.i. des recettes domaniales) et rencontre avec M. Muninda, Directeur de la DGRAD • Réunion à la délégation de l'UE • Travail sur la FIP
Jeudi 9 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Étude des documents et rédaction de notes
Vendredi 10 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec Richard Robinson, ONG Pact Congo (Lubumbashi) • Étude des documents et rédaction de notes
Samedi 11 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Travail sur les documents
Dimanche 12 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Travail sur les documents
Lundi 13 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion de travail Délégation UE • Rencontre de M. Makunda, directeur service exportations de l'OCC
Mardi 14 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec M. Verbelen, Greenpeace Belgique • Rencontre avec M. Ngonga, Directeur des Études à la Banque Centrale • Rencontre avec M. Matshafu, Conseiller au Cabinet du Ministre des Mines
Mercredi 15 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion de travail à la DGRAD, avec Mmes Tshilumba (Directrice des Études) et Lushima (Directeur a.i. des recettes domaniales) • Rencontre avec M. Méthot (WRI), chef de mission sur la conversion des titres forestiers en RDC • Réunions à la délégation de l'UE
Jeudi 16 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec MM. Mabolia, Conseiller au Ministère des Mines et Coordonnateur Congo du Processus de Kimberley et Nyembo Muta'Hile, conseiller en géologie au Ministère des Mines • Rencontre avec M. Maret, Représentant du FMI en RDC • Séance de travail avec Mme Nkondi, économiste à la Banque Centrale
Vendredi 17 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Départ pour Lubumbashi • Séance de travail avec les représentants de l'ONG Pact Congo
Samedi 18 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien avec le Vice-Gouverneur chargé des Finances de la Province du Katanga, M. Chikez • Déplacement à Kasumbalesa (frontière avec la Zambie)
Dimanche 19 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Retour Kinshasa
Lundi 20 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation du debriefing UE
Mardi 21 mars	<i>Travail Banque Mondiale</i>
Mercredi 22 mars	<i>Travail Banque Mondiale</i>
Jeudi 23 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Débriefing UE et COFED • Restitution aux autres bailleurs • Départ pour l'Europe